

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

**INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN  
ORTEGA Y GASSET**

**Programa de Doctorado en Gobierno y Administración Pública**



**TESIS DOCTORAL**

**Políticas públicas de igualdad de género en Chile y Costa Rica. Un  
estudio comparado**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

**Ana Lorena Flores Salazar**

DIRECTORA

**Esther del Campo García**

**Madrid, 2016**



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE  
MADRID



FUNDACIÓN  
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN  
JOSÉ ORTEGA Y GASSET

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID  
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN  
ORTEGA Y GASSET

Programa de Doctorado en Gobierno y Administración Pública

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE IGUALDAD DE GÉNERO EN CHILE  
Y COSTA RICA. UN ESTUDIO COMPARADO.**

Doctoranda

**ANA LORENA FLORES SALAZAR**

Directora de la Tesis

Esther Del Campo García

**Universidad Complutense de Madrid – Instituto Universitario de Investigación  
Ortega y Gasset**

Madrid, 2015



# ÍNDICE

LISTADO DE SIGLAS	7
LISTADO DE CUADROS	15
ABSTRACT	19
RESUMEN	23

## CAPÍTULO PRIMERO:

### FUNDAMENTACIÓN METODOLÓGICA Y CONCEPTUAL

	<b>Página</b>
I. Introducción	27
II. Problema y objetivos de investigación	30
III. Metodología	35
1. Preguntas de investigación	36
2. El estudio de casos como método de investigación	39
3. Las técnicas de investigación utilizadas	46
IV. Marco conceptual	49
1. Definiciones y elementos que caracterizan a las políticas públicas	49
2. El género como categoría de análisis	54
3. Delimitación y alcance de los conceptos de no discriminación, equidad, igualdad	60
4. Definiciones de políticas de igualdad de oportunidades, políticas de equidad de género, políticas de igualdad de género	63

5. La transversalidad de género como estrategia de política pública	69
V. Antecedentes	76
1. La incorporación de la igualdad de género en la agenda pública	76
2. Primera y segunda generación de políticas de igualdad de género en la región latinoamericana	81
3. Los mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer y la institucionalidad de género en la región latinoamericana	83

## **CAPÍTULO SEGUNDO:**

### **ESTUDIO DE CASO DE LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD DE CHILE**

I. El contexto de las políticas de igualdad de Chile	89
1. El marco jurídico de la igualdad y la protección de los derechos de las mujeres	94
2. Avances y asuntos críticos vinculados con la igualdad y el empoderamiento de las mujeres	102
A. Autonomía Económica	103
B. Autonomía Física	108
C. Autonomía Política	110
II. Los instrumentos de políticas de igualdad de Chile: descripción, alcance y programas de intervención	113
1. El Plan de Igualdad de Oportunidades 1994 – 1999	113
2. El Plan de Igualdad de Oportunidades 2000 – 2010	127
3. La Agenda de Género 2006 – 2010	142
III. La estrategia de transversalidad de género de Chile	150
1. Compromisos Ministeriales de Igualdad	150

2. Sistema de Género del Programa de Mejoramiento de la Gestión	151
IV. La estrategia de coordinación interinstitucional y de seguimiento de los instrumentos de políticas de igualdad de Chile	159
1. El mecanismo nacional de la Mujer de Chile: Servicio Nacional de la Mujer	159
2. Estructuras de gestión de las políticas de igualdad: coordinación y seguimiento	165

## **CAPÍTULO TERCERO:**

### **ESTUDIO DE CASO DE LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD DE COSTA RICA**

I. El contexto de las políticas de igualdad de Costa Rica	171
1. El marco jurídico de la igualdad y la protección de los derechos de las mujeres	176
2. Avances y asuntos críticos vinculados con la igualdad y el empoderamiento de las mujeres	185
A. Autonomía Económica	186
B. Autonomía Física	194
C. Autonomía Política	197
II. Los instrumentos de políticas de igualdad de Costa Rica: descripción, alcance y programas de intervención	198
1. El Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 1996 – 1998	198
A. Addendum de los Sectores Agropecuario y del Ambiente	210
B. Addendum de la Caja Costarricense de Seguro Social	217
2. La Política de Igualdad y Equidad de Género 2007- 2017 y su Plan de Acción 2008 – 2012	222

III. La estrategia de coordinación interinstitucional y de seguimiento de los instrumentos de políticas de igualdad de Costa Rica	233
1. El mecanismo nacional de la mujer: su evolución en el tiempo	233
2. Instituto Nacional de las Mujeres: carácter y funciones de rectoría y coordinación	241
3. Las Unidades / Programas de Género y las Oficinas Municipales de la Mujer: mecanismos de igualdad para la transversalidad de género	246
4. Mecanismos de coordinación y seguimiento de las políticas de igualdad de Costa Rica	254

## **CAPÍTULO CUARTO:**

### **TENDENCIAS Y BALANCE DE LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD DE GÉNERO DE CHILE Y COSTA**

I. La experiencia de Chile de políticas de igualdad de género	261
II. La experiencia de Costa Rica de políticas de igualdad de género	276
III. La comparación de las políticas de igualdad de género de Chile y Costa Rica	288
CONCLUSIONES	301
BIBLIOGRAFÍA	311
ANEXOS	337

## LISTADO DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ACPEM	Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer de Colombia
APS	Aporte Previsional Solidario
BANCOOP	Banco Cooperativo
BCCR	Banco Central de Costa Rica
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social
CEDAW	Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
CEN	Centros de Educación y Nutrición
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CGR	Contraloría General de la República
CIDEM	Centros de Información los Derechos de la Mujer
CIEM	Centro de Investigación en Estudios de la Mujer
CINAI	Centros Infantiles de Nutrición y Atención Integral
CMCM	Comisiones Municipales de la Condición de la Mujer
CMF	Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia
CMM	Comisiones Municipales de la Mujer
CNCA	Consejo Nacional de la Cultura y las Artes
CNM	Consejo Nacional de la Mujer de Argentina
CNP	Consejo Nacional de Producción
CONAMA	Consejo Nacional del Medio Ambiente



CONAMU	Consejo Nacional de la Mujer de Ecuador
CONAR	Consejo Nacional de Autorregulación Publicitaria
CONATT	Coalición Nacional Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas
CONICYT	Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica
CSW	Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de las Naciones Unidas
DEIS	Departamento de Estadísticas e Información en Salud
DINAMU	Dirección Nacional de la Mujer de Panamá
DIPRES	Dirección Nacional de Presupuestos
ECOSOC	Consejo Económico y Social de Naciones Unidas
FEES	Fondo de Estabilización Económico y Social
FMC	Federación de Mujeres Cubanas
FODESAF	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
FONASA	Fondo Nacional de Salud
FRP	Fondo de Reserva de Pensiones
IDA	Instituto de Desarrollo Agrario
IDGH	índice de desarrollo humano relativo al género
IEM	Instituto de Estudios de la Mujer
IFED	Instituto de Formación y Estudios en Democracia
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje
INAM	Instituto Nacional de la Mujer de Honduras

INAMU	Instituto Nacional de las Mujeres de Costa Rica
INAMU	Instituto Nacional de la Mujer de Uruguay
INAMUJER	Instituto Nacional de la Mujer de Venezuela
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
INIM	Instituto de la Niñez y la Mujer de Nicaragua
INMUJERES	Instituto Nacional de las Mujeres de México
ISAPRES	Instituciones de Salud Previsional
ISDEMU	Instituto Salvadoreño de la Mujer
ITCR	Instituto Tecnológico de Costa Rica
ITS	Enfermedades de Transmisión Sexual
JUNJI	Junta Nacional de Jardines Infantiles
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MBN	Ministerio de Bienes Nacionales
MCJD	Ministerio de Cultura Juventud y Deportes
MCM	Ministerio de la Condición de la Mujer
MDS	Ministerio de Desarrollo Social
MEP	Ministerio de Educación Pública
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación y Cooperación
MIMDES	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social de Perú
MINAE	Ministerio de Ambiente y Energía

MINAGRI	Ministerio de Agricultura
MINEDUC	Ministerio de Educación
MINREL	Ministerio de Relaciones Exteriores
MINSAL	Ministerio de Salud
MINSEGPRES	Ministerio Secretaría General de la Presidencia
MINTRAB	Ministerio de Trabajo
MINVU	Ministerio de Vivienda y Urbanismo
MOP	Ministerio de Obras Públicas
MSGG	Ministerio Secretaría General de Gobierno
MSP	Ministerio de Salud Pública
MINTRAB	Ministerio de Trabajo
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
MTT	Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OFCM	Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos
OFIM	Oficinas Municipales de la Mujer
OIG	Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe
OIRS	Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMM	Oficinas Ministeriales de la Mujer
OSM	Oficinas Sectoriales de la Mujer

PAC	Partido Acción Ciudadana
PLN	Partido Liberación Nacional
PBS	Pensión Básica Solidaria
PEC	Programa para que Estudie Contigo
PGR	Procuraduría General de la República
PIEG	Política Nacional para la Igualdad y la Equidad de Género
PIO	Plan de Igualdad de Oportunidades
PIOMH	Plan para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres
PJ	Poder Judicial
PLANOVI	Plan Nacional de Atención y Prevención de la Violencia contra las Mujeres
PMG	Programa de Mejoramiento de la Gestión
PND	Planes Nacionales de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRIO	Planes Regionales de Igualdad de Oportunidades
PROCAM	Programa de Ciudadanía Activa de las Mujeres
PRODEMU	Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Mujer
PROEQUIDAD	Programa Pro Equidad
PROMECE	Programa Nacional de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación
PUC	Pontificia Universidad Católica de Chile
PUSC	Partido Unidad Social Cristiana
SAG	Servicio Agrícola y Ganadero

SEM	Secretaría de la Mujer de la República Dominicana
SENCE	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo
SENCE	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo
SEPREM	Secretaría Presidencial de la Mujer de Guatemala
SEPSA	Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria
SERCOTEC	Servicio de Cooperación Técnica
SERNAM	Servicio Nacional de la Mujer
SERPLAC	Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación
SIAC	Sistema Integral de Atención Ciudadana
SIIS	Sistema Integrado de Información Social
SINART	Sistema Nacional de Radio y Televisión
SIS	Seguro de Invalidez y Sobrevivencia
SMPR	Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República de Paraguay
SPM	Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres de Brasil
SPS	Sistema de Pensiones Solidarias
SUBDERE	Subsecretaría de Desarrollo Regional
TICs	Tecnologías de la información y la comunicación
TSE	Tribunal Supremo de Elecciones
UCR	Universidad de Costa Rica
UNA	Universidad Nacional
UNED	Universidad Nacional Estatal a Distancia

UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UPEG	Unidades y Programas de Equidad de Género
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
VGAG	Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales
VIF	Violencia Intrafamiliar
WB	Banco Mundial



## LISTADO DE CUADROS

	<b>Página</b>
<b>Cuadro No 1:</b> Mecanismos Nacionales para el Adelanto de las Mujeres y Políticas de Igualdad de Género de países de América Latina y el Caribe.	<b>85</b>
<b>Cuadro No 2:</b> Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 1994 – 1999 de Chile, según ejes y por número de objetivos y acciones.	<b>115</b>
<b>Cuadro No 3:</b> Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 1994 – 1999 de Chile, según ejes y acciones clasificadas por categoría.	<b>118</b>
<b>Cuadro No 4:</b> Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 1994 – 1999 de Chile, según acciones clasificadas por categoría.	<b>120</b>
<b>Cuadro No 5:</b> Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2000 – 2010 de Chile, según ejes y por número de objetivos y acciones.	<b>133</b>
<b>Cuadro No 6:</b> Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2000 – 2010 de Chile, según lineamientos clasificados en categorías.	<b>135</b>
<b>Cuadro No 7:</b> Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2000 – 2010 de Chile, según número de lineamientos clasificados en categorías y ejes.	<b>139</b>
<b>Cuadro No 8:</b> Agenda de Género 2006 – 2010 de Chile (primera parte: compromisos), según lineamientos por eje y número.	<b>145</b>
<b>Cuadro No 9:</b> Área – Sistema de Género del Programa Marco Básico del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), según etapas y objetivos.	<b>154</b>



<b>Cuadro No 10:</b> Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres PIOMH 1996 – 1998 de Costa Rica, según áreas y por número de objetivos y número de acciones.	<b>201</b>
<b>Cuadro No 11:</b> Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres PIOMH 1996 – 1998 de Costa Rica, según acciones clasificadas por categorías.	<b>206</b>
<b>Cuadro No 12:</b> Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres PIOMH 1996 – 1998 de Costa Rica, según acciones clasificadas por área y tipo de acción.	<b>208</b>
<b>Cuadro No 13:</b> Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres PIOMH - Addendum de los Sectores Agropecuario y del Ambiente 1997 – 2001 de Costa Rica, según eje y por número de objetivos y número de acciones.	<b>212</b>
<b>Cuadro No 14:</b> Plan de Igualdad de Oportunidades PIOMH - Addendum de los Sectores Agropecuario y del Ambiente 1997 – 2001 de Costa Rica, según acciones clasificadas por categorías.	<b>215</b>
<b>Cuadro No 15:</b> Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres PIOMH - Addendum de los Sectores Agropecuario y del Ambiente 1997 – 2001 de Costa Rica, según acciones clasificadas por eje y tipo de acción.	<b>217</b>
<b>Cuadro No 16:</b> Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres PIOMH - Addendum de la Caja Costarricense de Seguro Social de Costa Rica, según áreas y por objetivos y número de acciones.	<b>220</b>
<b>Cuadro No 17:</b> Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres PIOMH - Addendum de la Caja Costarricense de Seguro Social de Costa Rica, según acciones clasificadas por categorías y número.	<b>221</b>

<b>Cuadro No 18:</b> Política de Igualdad y Equidad de Género PIEG y su Primer Plan de Acción 2008 – 2012 de Costa Rica, según objetivos estratégicos, lineamientos y número de acciones.	<b>229</b>
<b>Cuadro No 19:</b> Plan de Acción 2008 – 2012 de la Política de Igualdad y Equidad de Género PIEG de Costa Rica, según acciones clasificadas por objetivos y categorías.	<b>230</b>
<b>Cuadro No 20:</b> Plan de Acción 2008 – 2012 de la Política de Igualdad y Equidad PIEG de Costa Rica, según acciones clasificadas por categoría.	<b>231</b>



## ABSTRACT

*Public policies of gender equality in Chile and Costa Rica. A comparative study.* The study's main objective is to conduct two case studies of gender equality policies in Chile and Costa Rica, which emphasize in their conceptions of equality and Strategies for the purpose of conceptual and programmatic explicit equality between women and men as public problem.

The equality policies are relatively recent in Latin America and the Caribbean. Its development takes force in the nineties of last century and are main motivated by a framework of commitments and supranational agreements (global and regional) of legal character, emanating Convention and national legislation and policy that derived from the IV Conference World of Women (Peking 1995) and Platform for Action, World Conference and Regional Conferences.

The emphasis is on the stage of development of equality policies, which includes the definition of the causal model and the formulation of its program of political and administrative action, namely the analysis of the objectives, instruments and processes that must be practice for the achievement of equality between women and men. To this end, using the case study as a research method, are constructed and analyzed the cases of equality policies Chile and Costa Rica, taking as reference similar structure and methodological orientations.

The conceptual framework of research explores the definitions and elements that characterize public policy; gender as a category of analysis; the definition and scope of the concepts of non-discrimination, fairness and equality; policy definitions of equal opportunities, gender equality policies and gender equality policies; and gender mainstreaming as a strategy for public policy.

The case study of equality policies of Chile is organized into four main areas. **First:** the analysis of the context of equality policies of Chile. **Second:** the analysis of policy instruments equality, in particular: the Equal Opportunities Plan 1994- 1999; the Equal Opportunities Plan 2000 - 2010; Gender Agenda 2006 - 2010. Third, the analysis of the gender mainstreaming strategy, which includes two instruments: the Ministerial Commitments Equality and Gender System Improvement Program Management (PMG). Fourth, the analysis of the strategy of interagency coordination and monitoring equality

policies, which includes the National Women's Service (SERNAM) and management, structures equality policies (coordination and monitoring).

The case study of equality policies Costa Rica is organized in three main areas. **Firs:** the context of equality policies Costa Rica. **Second:** the analysis of policy instruments equality, in particular: the Plan for Equal Opportunities between Women and Men PIOMH 1996- 1998, including the Addendum of Agriculture and environment sectors and Addendum to the Costa Rican Seguro Social (CCSS) and the Politics of equality and Gender Equity (PIEG) 2007-2017 and its Action Plan 2008 - 2012. third, the analysis of the strategy of interagency coordination and monitoring equality policies, including the national machinery for women, character, functions and evolution over time; Units and Programs Gender Equality (UPEG) and Municipal Offices for Women (OFIM), as well as coordination structures and monitoring equality policies.

Finally, we describe and analyze the main trends of cases and compared some of the substantive aspects of equality policies in Chile and Costa Rica.

The dimension of changing social relationships is the central and distinctive element of gender equality policies. The main purpose of these policies is to transform the gender order in all areas and levels of society, or transform male supremacy.

In Chile equality and gender equity is strategically associated with two of the political processes post - dictatorship, which have broad political support, such as the transition to democracy and modernization. Democracy opened a window to the demands of political equality and women's rights chance. A turning point in the experience of Costa Rica is positioning the discourse of equality policies, which led to strong criticism and questioning of the welfare work of the national machinery for women, at that time the National Centre for Development of Women and Family (CMF). The policy approach is taken and supported by the authorities and the technical team, becoming a strong cohesive element of visions and proposals in this first stage. In particular a homogeneous view on the mandate of the national machinery for women and their work coordinating body is constructed.

In general terms one could say that the policies do not support a clear conceptualization of equality and equity, even if based on the recognition of inequalities in all cases. Certainly these policies are species hybrids that combine measures of equity, equality and positive action. Although all seek changes in social relations and gender order, but not all

provide answers to the most pressing inequalities or incorporate measures to influence the hard core of inequality associated with the economic, physical and political autonomy of women.

In fact, distances between critical areas of inequality and intervention programs are identified policies. The measures do not reflect the deepening inequalities, or not effective in the sense of transforming social relations and power structures. Equality policies must necessarily include this dimension of change associated with the critical areas of gender inequalities.

The will and political support are fundamental in driving the gender equality policies. Without political support is extremely difficult to break political and cultural resistance in institutions. Equality between women and men, but another goal and just another public policy, demand political commitment to drive change and break resistance. The political supports at the highest level are important differences between the two experiences.

A State which includes in its mainstream policies Gender equality is crucial to ensuring the effective exercise of the rights of women.

The existence of updated information to make visible inequalities and facilitate the monitoring of its evolution; advances in the quality of the designs of policy instruments; more effective structures and mechanisms for policy management, are necessary, but not sufficient. Two elements are essential, that gender equality policies acquire centrality in the work of States and that national machinery for women to participate in decision-making. It is therefore essential to improve the methodological tools and capabilities of the mechanisms woman to lead a political dialogue with governments and institutions. But above all ensure its political, technical and financial sustainability, which necessarily implies adequate budget allocation to strengthen positions in the state hierarchy and technical and political capabilities to ensure continuity and sustainability of gender equality policies. The level of fulfillment of these conditions is the best sign of the commitment of governments and states with equality and empowerment of women.



## RESUMEN

### ***Políticas públicas de igualdad de género en Chile y Costa Rica. Un estudio comparado.***

La investigación tiene como objetivo central la confección de dos estudios de caso de las políticas de igualdad de Chile y Costa Rica, que enfatizan en sus concepciones de igualdad y estrategias, con el propósito de explicitar las bases conceptuales y programáticas de la igualdad entre mujeres y hombres como problema público.

Las políticas de igualdad son relativamente recientes en América Latina y el Caribe. Su desarrollo toma fuerza en la década de los noventa del siglo pasado y son motivadas principalmente por un marco de compromisos y acuerdos supranacionales (mundiales y regionales) de carácter jurídico, que emanan de Convenciones y legislación nacional y político, que derivan de la IV Conferencia Mundial de la Mujer (Beijing 1995) y su Plataforma de Acción, Conferencias Mundiales y Conferencias Regionales.

El énfasis se pone en la fase de formulación de las políticas de igualdad, que comprende la definición de su modelo causal y la formulación de su programa de actuación político-administrativo, en concreto el análisis de los objetivos, instrumentos y procesos que deberán ponerse en práctica para el logro de la igualdad entre mujeres y hombres. Para tal efecto y utilizando el estudio de casos como método de investigación, se construyen y analizan los casos de políticas de igualdad de Chile y Costa Rica, tomando como referente una estructura y orientaciones metodológicas similares.

El marco conceptual de la investigación profundiza en las definiciones y elementos que caracterizan a las políticas públicas; el género como categoría de análisis; la delimitación y alcance de los conceptos de no discriminación, equidad e igualdad; las definiciones de políticas de igualdad de oportunidades, políticas de equidad de género y políticas de igualdad de género; y la transversalidad de género como estrategia de política pública.

El estudio de caso de políticas de igualdad de Chile, se organiza en cuatro grandes ejes. En primer lugar, el análisis del contexto de las políticas de igualdad de Chile. En segundo lugar, el análisis de los instrumentos de políticas de igualdad, en particular: el Plan de Igualdad de Oportunidades 1994- 1999; el Plan de Igualdad de Oportunidades 2000 – 2010; la Agenda de Género 2006 – 2010. En tercer lugar, el análisis de la estrategia de transversalidad de género, que abarca dos instrumentos: los Compromisos Ministeriales de Igualdad y el Sistema de Género del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG).



En cuarto lugar, el análisis de la estrategia de coordinación interinstitucional y de seguimiento de las políticas de igualdad, que comprende el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) y las estructuras de gestión de las políticas de igualdad (coordinación y seguimiento).

El estudio de caso de políticas de igualdad de Costa Rica, se organiza en tres grandes ejes. En primer lugar, el contexto de las políticas de igualdad de Costa Rica. En segundo lugar, el análisis de los instrumentos de políticas de igualdad, en particular: el Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres PIOMH 1996- 1998, incluido el Addendum de los Sectores Agropecuario y del Ambiente y el Addendum de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y la Política de Igualdad y Equidad de Género (PIEG) 2007 – 2017 y su Plan de Acción 2008 – 2012. En tercer lugar, el análisis de la estrategia de coordinación interinstitucional y de seguimiento de las políticas de igualdad, que incluye el mecanismo nacional de la mujer, su carácter, funciones y evolución en el tiempo; las Unidades y Programas de Equidad de Género (UPEG) y las Oficinas Municipales de la Mujer (OFIM), así como también las estructuras de coordinación y seguimiento de las políticas de igualdad.

Finalmente, se describen y analizan las principales tendencias de los casos y comparan algunos de los aspectos sustantivos de las políticas de igualdad de Chile y Costa Rica.

La dimensión de cambio de las relaciones sociales es el elemento central y distintivo de las políticas de igualdad de género. El propósito central de dichas políticas es transformar el orden de género en todos los ámbitos y niveles de la sociedad, o bien transformar la supremacía masculina.

En Chile la igualdad y la equidad de género se asocian de forma estratégica con dos de los procesos políticos post – dictadura, que cuentan con amplio respaldo político, como son la transición a la democracia y la modernización del Estado. La democracia abrió una ventana de oportunidad política a las demandas de la igualdad y de los derechos de las mujeres. Un punto de inflexión de la experiencia de Costa Rica es el posicionamiento del discurso de las políticas de igualdad, que conllevó fuerte crítica y cuestionamiento del quehacer asistencial del mecanismo nacional de la mujer, en ese momento el Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia (CMF). El planteamiento de las políticas es asumido y respaldado por las autoridades y el equipo técnico, constituyéndose en un fuerte elemento cohesionador de visiones y propuestas en esta primera etapa. En

particular se construye una visión homogénea sobre el mandato del mecanismo nacional de la mujer y su labor de ente coordinador.

En términos generales, se podría decir que las políticas no sustentan una clara conceptualización de la igualdad y la equidad, aunque si en todos los casos se fundamentan en el reconocimiento de desigualdades. Ciertamente estas políticas son especies de híbridos que combinan medidas de equidad, igualdad y acción positiva. Aunque todas buscan cambios en las relaciones sociales y el orden de género, pero no todas brindan respuestas a las desigualdades más apremiantes o incorporan medidas para incidir en los núcleos duros de la desigualdad, asociados con la autonomía económica, física y política de las mujeres.

En efecto, se identifican distancias entre las áreas críticas de la desigualdad y los programas de intervención de las políticas. Es decir, las medidas no recogen las desigualdades apremiantes, o no resultan efectivas en el sentido de transformar relaciones sociales o estructuras de poder. Las políticas de igualdad necesariamente deben incluir esta dimensión de cambio asociada a las áreas críticas de las desigualdades de género.

La voluntad y el respaldo político son fundamentales en el impulso de las políticas de igualdad de género. Sin apoyo político es sumamente difícil quebrar resistencias políticas y culturales en las instituciones. La igualdad entre mujeres y hombres, más que otro objetivo y más que otra política pública, demanda de compromiso político para impulsar los cambios y romper las resistencias. El apoyo político del más alto nivel marca diferencias importantes entre ambas experiencias.

Un Estado que incorpore en su corriente principal las políticas de igualdad de género es crucial para garantizar el ejercicio real de los derechos de las mujeres.

La existencia de información actualizada que visibilice las desigualdades y facilite el monitoreo de su evolución; avances en la calidad de los diseños de los instrumentos de política; mayor efectividad de las estructuras y mecanismos de gestión de las políticas, son condiciones necesarias, aunque no suficientes. Dos elementos resultan imprescindibles, que las políticas de igualdad de género adquieran centralidad en el quehacer de los Estados y que los mecanismos nacionales de la mujer participen en la toma de decisiones. Para ello es fundamental la mejora de las herramientas metodológicas y las capacidades de los mecanismos de la mujer para liderar el diálogo político con los gobiernos y la institucionalidad. Pero sobre todo garantizar su sostenibilidad política,

técnica y financiera, que implica necesariamente adecuada asignación presupuestaria, fortalecer posiciones en la jerarquía estatal y capacidades técnico-políticas que aseguren la continuidad y sostenibilidad de las políticas de igualdad de género. El nivel de cumplimiento de estas condiciones es una clara señal del compromiso de los gobiernos y los Estados con la igualdad y el empoderamiento de las mujeres.

# **CAPÍTULO PRIMERO:**

## **FUNDAMENTACIÓN METODOLÓGICA Y CONCEPTUAL**

### **I. INTRODUCCIÓN**

La presente investigación de tesis doctoral tiene como objeto de estudio las políticas de igualdad de género de dos países de América Latina: Chile y Costa Rica.

El énfasis se pone en la fase de formulación de las políticas de igualdad, que comprende la definición de su modelo causal y la formulación de su programa de actuación político-administrativo, en concreto el análisis de los objetivos, instrumentos y procesos que deberán ponerse en práctica para el logro de la igualdad entre mujeres y hombres. En este sentido, se enfatiza en la base conceptual y la propuesta de cambio social de las políticas de igualdad y su programa de intervenciones. Ello comprende tres dimensiones de análisis: las concepciones de igualdad – desigualdad que fundamentan las políticas; los programas de intervención (políticas, planes), sus objetivos, asuntos prioritarios y estrategias; y la coherencia y articulación entre concepciones de igualdad y programas de intervención.

Para tal efecto y utilizando el estudio de casos como método de investigación, se construyen y analizan los casos de políticas de igualdad de Chile y Costa Rica, tomando como referente una estructura y orientaciones metodológicas similares. No obstante, cabe señalar que cada caso posee un valor intrínseco, en relación con su contexto y características específicas. Los casos que se analizan de políticas de igualdad constituyen un todo, una entidad por sí misma. Desde este punto de vista, la dimensión comparativa entre ambos casos es secundaria, siendo la cuestión central el análisis detallado de cada caso y sus principales tendencias. Aunque se incorpora una dimensión de análisis comparado entre los dos países, que retoma aspectos sustantivos de ambos casos.

El objetivo general de la investigación consiste en dilucidar las bases conceptuales y programáticas de la igualdad entre mujeres y hombres como problema público, mediante la construcción de estudios de caso de políticas de igualdad. Los objetivos específicos se centran en el análisis de las concepciones de igualdad, las estrategias de las políticas (transversalidad y coordinación y seguimiento) y la comparación de los elementos sustantivos de los casos.

El análisis de los casos permite develar la relación y coherencia entre la igualdad como objetivo y las políticas como medios para alcanzar dicho objetivo. Desde esta óptica, aporta en la comprensión de la fortaleza de los medios (políticas) para generar igualdad entre mujeres y hombres, a la vez que brinda valiosos insumos para comprender dinámicas y significados de procesos de políticas de igualdad en el contexto de América Latina principalmente.

La relevancia y pertinencia de la investigación guarda relación con el carácter novedoso de los estudios de caso de políticas de igualdad, especialmente para América Latina. En este sentido, ofrece la posibilidad de aportaciones inéditas a la ciencia política y a las ciencias sociales en general.

El documento de investigación comprende cuatro capítulos y un apartado final de conclusiones. El capítulo primero se refiere a la fundamentación metodológica y conceptual de la investigación. Detalla y justifica el problema, los objetivos y la metodología, en particular el estudio de casos como método de investigación y las técnicas utilizadas. Contempla el marco conceptual que profundiza en las definiciones y elementos que caracterizan a las políticas públicas; el género como categoría de análisis; la delimitación y alcance de los conceptos de no discriminación, equidad e igualdad; las definiciones de políticas de igualdad de oportunidades, políticas de equidad de género y políticas de igualdad de género; y la transversalidad de género como estrategia de política pública. También comprende un apartado de antecedentes que brinda un marco general sobre la incorporación de la igualdad de género en la agenda pública; la primera y segunda generación de políticas de igualdad de género; los mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer y la institucionalidad de género.

El capítulo segundo contiene el estudio de caso de políticas de igualdad de Chile, que se organiza en cuatro grandes ejes. En primer lugar, el análisis del contexto de las políticas de igualdad de Chile. En segundo lugar, el análisis de los instrumentos de políticas de igualdad, en particular: el Plan de Igualdad de Oportunidades 1994- 1999; el Plan de Igualdad de Oportunidades 2000 – 2010; la Agenda de Género 2006 – 2010. En tercer lugar, el análisis de la estrategia de transversalidad de género, que abarca dos instrumentos: los Compromisos Ministeriales de Igualdad y el Sistema de Género del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG). En cuarto lugar, el análisis de la estrategia de coordinación interinstitucional y de seguimiento de las políticas de igualdad,

que comprende el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) y las estructuras de gestión de las políticas de igualdad (coordinación y seguimiento).

El capítulo tercero contiene el estudio de caso de políticas de igualdad de Costa Rica, que se organiza en tres grandes ejes. En primer lugar, el contexto de las políticas de igualdad de Costa Rica. En segundo lugar, el análisis de los instrumentos de políticas de igualdad, en particular: el Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres PIOMH 1996- 1998, incluido el Addendum de los Sectores Agropecuario y del Ambiente y el Addendum de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y la Política de Igualdad y Equidad de Género (PIEG) 2007 – 2017 y su Plan de Acción 2008 – 2012. En tercer lugar, el análisis de la estrategia de coordinación interinstitucional y de seguimiento de las políticas de igualdad, que incluye el mecanismo nacional de la mujer, su carácter, funciones y evolución en el tiempo; las Unidades y Programas de Equidad de Género (UPEG) y las Oficinas Municipales de la Mujer (OFIM), así como también las estructuras de coordinación y seguimiento de las políticas de igualdad.

El cuarto capítulo contiene el análisis de las principales características y tendencias de los casos y el análisis comparado de ambos, sobre la base de aspectos sustantivos de las políticas de igualdad de Chile y Costa Rica.

Cabe aclarar que, aunque se utilizaron variables y orientaciones metodológicas similares para la construcción y análisis de los casos, la forma en que se estructuran presenta algunas especificidades. En el caso de Chile se desarrolla un apartado específico de transversalidad de género y sus instrumentos, que constituye un aspecto medular de la estrategia de políticas de igualdad de este país. Mientras que en Costa Rica la estrategia de transversalidad no tiene el mismo peso y se encuentra estrechamente relacionada con la estrategia de coordinación interinstitucional, utilizando ambas similares instrumentos. Esto explica la no existencia de un apartado específico de transversalidad en el caso de Costa Rica.

La investigación aporta en la comprensión del marco institucional de promoción de la igualdad y el empoderamiento de las mujeres, que contempla políticas de igualdad y mecanismos diversos para coordinar, articular, asesorar y acompañar su puesta en marcha. De igual manera, brinda suficiente evidencia acerca de las políticas de igualdad de género como especies de híbridos, que combinan medidas de equidad, igualdad y acción positiva, tratándose de políticas que buscan cambios en las relaciones sociales y el

orden de género, aunque no siempre brindan respuestas para incidir en el núcleo duro de las desigualdades de género.

Finalmente señalar que más que diferencias entre la concepción explícita de igualdad y los programas de intervención, se identifican distancias entre las áreas críticas de la desigualdad y los programas de intervención. Las medidas no recogen las desigualdades más apremiantes, o son medidas con poca fuerza para transformar y revertir relaciones sociales de poder, que sustentan dichas desigualdades. Ello denota fragilidades en la dimensión de cambio y transformación de las políticas de igualdad de género.

Los aportes y lecciones aprendidas de las políticas de igualdad de género de Chile y Costa Rica a la institucionalidad de sus respectivos países y de otros países de la región, son múltiples y diversos. Además de visibilizar desigualdades de género, que afectan a las mujeres en la esfera pública y privada, constatan su transformación en asuntos de negociación política y atención como problemas públicos, que son abordables desde la institucionalidad y los marcos jurídicos y normativos.

## **II. PROBLEMA Y OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN**

La investigación consiste en la confección y análisis de dos estudios de caso de políticas de igualdad de género en su fase de formulación: las políticas de igualdad de género de Chile y Costa Rica. El ciclo de las políticas públicas comprende varias fases, que en lugar de desarrollarse de manera secuencial y lineal se yuxtaponen o condicionan mutuamente<sup>1</sup>. El análisis se centra en la fase de formulación de la política, que supone una definición del modelo causal y una formulación del programa de actuación político-administrativo, es decir, la selección de los objetivos, instrumentos y procesos que deberán ponerse en práctica para resolver el problema en cuestión.

Se parte de que la igualdad entre mujeres y hombres ha logrado incorporarse en la agenda de problemas públicos, es decir, las desigualdades y discriminaciones que enfrentan las mujeres se visualizan como un problema público, que como tal demanda de la intervención

---

<sup>1</sup> Según la idea de círculo más o menos cerrado que proponen Meny y Thoenig. Véase: MENY, Y. y THOENIG, J. (1992): *Las políticas públicas*, Ariel, Barcelona.

de las instituciones y sus autoridades. Los factores que explican la incorporación de la igualdad en la agenda política son diversos, en especial: la existencia de legislación internacional y nacional y compromisos políticos (Conferencias) y la presencia de actores clave que presionan a favor de la igualdad, como las organizaciones de mujeres y feministas y las agencias de Naciones Unidas. En el caso de Chile, se establece además un fuerte vínculo entre el discurso de la democracia y el discurso de la igualdad, en el sentido de que no es posible la democracia sin igualdad entre mujeres y hombres y, posteriormente, se concibe como objetivo de los esfuerzos de modernización del Estado.

Según Subirats<sup>2</sup> es posible identificar ciertos elementos constitutivos de las políticas públicas: la solución de un problema público (o de un problema social reconocido políticamente como público); orientada a grupos objetivo (busca modificar u orientar la conducta de ciertos grupos); presenta una coherencia al menos intencional (una base conceptual y una “teoría del cambio social”); comprenden decisiones-actividades y un programa de intervenciones; definidas e impulsadas por actores públicos con legitimidad para decidir o actuar; existencia de actos formales (outputs, ejecución de medidas); naturaleza más o menos obligatoria de las decisiones y actividades. De todos estos elementos, interesa explicitar la base conceptual y la “teoría de cambio social” de las políticas de igualdad, por un lado, así como su programa de intervenciones, por otro.

El análisis de las políticas de igualdad, en su etapa de formulación, enfatiza en las concepciones y en las propuestas / estrategias. Esto comprende tres dimensiones de análisis:

- a. **DIMENSIÓN CONCEPCIONES.** El análisis de la concepción de igualdad–desigualdad que fundamenta las políticas. Esto incluye la explicación de las desigualdades de género: cuáles son sus causas, cómo se producen y cuáles sus consecuencias, así como también de la igualdad como objetivo central de la política pública, es decir, qué busca la igualdad y cómo alcanzarla.
- b. **DIMENSIÓN MEDIOS (PROGRAMAS Y ESTRATEGIAS).** El análisis de los programas de intervención (políticas, planes), sus objetivos y prioridades, así como

---

<sup>2</sup> SUBIRATS, J.: “Las políticas públicas”, en *Análisis y gestión de políticas públicas*, SUBIRATS, J., VARONE, F. y LARRUE, C., Ariel, Barcelona, 2008.



las estrategias e instrumentos que se ponen en marcha para alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres.

- c. **DIMENSIÓN RELACIONES CONCEPCIONES-MEDIOS.** El análisis de la coherencia y articulación entre a. y b., es decir, entre visiones de igualdad y medios para favorecerla (propuestas de intervención, estrategias e instrumentos).

Los programas de intervención de las políticas de igualdad constituyen su propuesta de medidas, lineamientos o acciones estratégicas, que se condensan en diferentes instrumentos: planes, compromisos institucionales, agendas.

En el caso de Chile, se analizan tres instrumentos de política pública:

- a. Plan de Igualdad de Oportunidades 1994 – 1999.
- b. Plan de Igualdades de Oportunidades 2000 – 2010.
- c. Agenda de Género 2006 – 2010.

En el caso de Costa Rica, se analizan dos instrumentos de política pública:

- a. Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres PIOMH 1994 – 1998 y sus complementos: PIOMH Sectores Agropecuarios y del Ambiente y PIOMH Sector Salud.
- b. Política de Igualdad y Equidad de Género PIEG 2007 – 2017 y su Primer Plan de Acción 2008 – 2012.

Entre los principales ejes de análisis de los instrumentos de políticas de igualdad, cabe destacar:

- a. La concepción o concepciones de igualdad de los instrumentos de política.
- b. La continuidad o ruptura en las concepciones de igualdad de los instrumentos de política.
- c. Los objetivos estratégicos y asuntos priorizados en los instrumentos de política.
- d. Los vínculos entre concepciones de igualdad y objetivos estratégicos–asuntos priorizados en los instrumentos de política.

El análisis de las estrategias de las políticas de igualdad, toma en cuenta:

- a. Las estrategias e instrumentos para la transversalidad de género.

- b. La estrategia de coordinación interinstitucional, que incluye el papel del mecanismo nacional para el adelanto de las mujeres y de instancias de coordinación política, técnica, nacional y regional.
- c. Las estrategias e instrumentos de seguimiento, monitoreo y rendición de cuentas.
- d. La articulación y coherencia entre estrategias–mecanismos-instrumentos de transversalidad, coordinación interinstitucional y seguimiento de las políticas de igualdad.

Algunos puntos de importancia acerca del problema de investigación:

- a. La mayoría de las políticas de igualdad de género no hacen explícita su concepción de igualdad. No obstante, es posible inferir su visión de igualdad a partir del análisis de sus objetivos y medidas propuestas, es decir, de su programa de intervención. También suele suceder que no exista coherencia entre su propuesta explícita de igualdad y su propuesta de medidas, es decir, entre su base conceptual y su programa de intervención.
- b. Los objetivos y alcances de una política de igualdad de oportunidades, una política de equidad de género y una política de igualdad de género son diferentes. No obstante, pocas veces se tiene claridad conceptual acerca de estas diferencias y particularidades, utilizándose estos términos indistintamente, es decir, como si se tratara de políticas con enfoques y objetivos similares.
- c. El elemento distintivo de una política de igualdad es su dimensión transformadora, o bien de cambio de las relaciones entre mujeres y hombres en tanto relaciones de poder. Pero esta dimensión de cambio no siempre está presente en las políticas de igualdad de género. En otras palabras, no todas las políticas de género buscan transformar las desigualdades o revertir el orden de género.
- d. Las políticas de igualdad son especies de híbridos, que contienen y combinan elementos de diferentes enfoques: igualdad de oportunidades o trato, igualdad real o sustantiva, igualdad de hecho o de derecho, equidad, acción positiva. Se trata de políticas en evolución y clasificarlas en función de esta diversidad de enfoques podría resultar un tanto forzado.
- e. La ausencia o poco desarrollo de los sistemas e instrumentos de seguimiento y rendición de cuentas, el inadecuado estatus de los mecanismos nacionales para garantizar una efectiva coordinación política y técnica, la visualización de la

transversalidad como un fin en sí mismo y la ausencia de instrumentos para concretarla son algunas de las principales debilidades de las políticas de igualdad en sus estrategias.

## **OBJETIVOS**

### **Objetivo General**

- Dilucidar las bases conceptuales y programáticas de la igualdad entre mujeres y hombres como problema público mediante la confección de dos estudios de caso de políticas de igualdad de Chile y Costa Rica, que enfatizan en sus concepciones de igualdad y estrategias.

### **Objetivos Específicos**

- Identificar y analizar las concepciones de igualdad que sustentan los instrumentos de políticas de igualdad de género de Chile y Costa Rica, tomando como base sus programas de intervención (objetivos y medidas).
- Identificar y analizar puntos de confluencia y ruptura en las concepciones de igualdad, que sustentan los instrumentos de política de igualdad de género de Chile y Costa Rica.
- Analizar la estrategia de transversalidad de género y la estrategia de coordinación y seguimiento de las políticas de igualdad de Chile y Costa Rica y su coherencia – articulación entre sí y con las concepciones de igualdad que fundamentan dichas políticas.
- Efectuar un análisis comparado de los elementos sustantivos de las concepciones de igualdad y los programas de intervención de las políticas de igualdad de género de Chile y Costa Rica.

### III. METODOLOGÍA

La investigación se fundamenta en una perspectiva metodológica de carácter cualitativo. El diseño de una investigación cualitativa parte de las reflexiones de la persona investigadora acerca de la temática que se propone analizar (objeto de estudio). Consiste en un proceso concreto, socialmente condicionado y multidimensional.

De acuerdo con Borón<sup>3</sup>, en este tipo de diseños la persona que investiga establece una relación de ida y vuelta permanente entre la teoría y los datos, y muchos de los conceptos pueden emerger precisamente de los datos encontrados. Ello supone un diálogo constante de doble vía, en el cual los elementos teóricos posibilitan interpretar la realidad, pero al mismo tiempo esa realidad, en diálogo con la teoría, permite construir nuevos conceptos y esquemas interpretativos.

Taylor y Bogdan<sup>4</sup>, señalan que la metodología cualitativa constituye un modo de encarar el mundo empírico. Le atribuyen una serie de características, dentro de las cuales destacan la flexibilidad para desarrollar conceptos e interpretaciones que den luces sobre el problema estudiado, así como la posibilidad de seguir lineamientos orientadores, en lugar de reglas rígidas. El contexto y las situaciones en las que se encuentran los sujetos y en las que se desarrollan los procesos son incorporados en el análisis, sin intentar buscar “verdades acabadas”, sino más bien contar con una comprensión detallada de la realidad que se analiza.

En este tipo de diseños las técnicas utilizadas se constituyen en prácticas estratégicas para la investigación social concreta. Dichas estrategias están explícitamente orientadas en referencia a fines explícitos definidos en el proyecto<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> BORÓN, A. "Prólogo", en: SAUTU R., BONIOLO P., DALLE P. y ELBERT R. (2008), *Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*, noviembre 2014, (<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/campus/metodo/metodo.html>).

<sup>4</sup> TAYLOR, S.J. y BOGDAN, R. (1987): *Introducción a los métodos cualitativos de investigación. La búsqueda de significados*, Paidós, Buenos Aires.

<sup>5</sup> ORTI, A.: "La confrontación de modelos y niveles epistemológicos en la génesis e historia de la investigación social", en *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en Ciencias Sociales*. DELGADO, J. M. (Coord.), Editorial Síntesis, Madrid, 1994.

En un diseño cualitativo, de acuerdo con Gurdián-Fernández<sup>6</sup>, la persona investigadora se debe acercar lo más posible a la situación que está estudiando, para así comprender, explicar e interpretar, con profundidad y detalle, lo que está sucediendo y su significado. La autora propone la importancia de establecer significados entre los datos, de manera que la persona investigadora permita que los datos “le hablen” y pueda estar atenta y abierta a cualquier elemento llamativo que emerja de ellos. Este proceso de interacción con los datos va haciendo posible identificar categorías y patrones, así como las redes complejas que estos conforman, con lo cual se van estableciendo dimensiones de interés para develar el problema de estudio.

Se coincide con Gurdián-Fernández en que esta perspectiva se inscribe dentro del paradigma de la complejidad propuesto por Morin, que “ (...) permite ver los hechos reales dentro de un contexto, dentro de una globalidad multidimensional y dentro de su propia complejidad (...) por lo que deben ser analizados tomando en cuenta los referentes culturales, los entornos socio-políticos (...)”<sup>7</sup>.

El análisis de la formulación de políticas de igualdad de género de Chile y Costa Rica se enmarca en esta visión de complejidad de la dinámica social, partiendo de los elementos contextuales de cada caso. De ahí que se plantean las siguientes preguntas de investigación, las cuales orientan el abordaje del objeto de estudio.

## **1. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN**

El objeto de análisis de la investigación son las políticas de igualdad de género de Chile y Costa Rica. Estas políticas se materializan en instrumentos de política: planes, agendas, compromisos ministeriales. Desde esta óptica, tres son las dimensiones de análisis propuestas: a. Las concepciones de igualdad. b. Los medios para alcanzar la igualdad (políticas y estrategias). c. La relación entre concepciones de igualdad y medios (políticas y estrategias).

---

<sup>6</sup> GURDIÁN-FERNÁNDEZ, A. (2010): *El paradigma cualitativo en la investigación socio-educativa*. Editorial EUCR, San José.

<sup>7</sup> GURDIÁN-FERNÁNDEZ, A. (2010). *Óp. cit.*, pág. 62.

Parte de los objetivos apuntan a la identificación de las concepciones de igualdad, que sustentan las políticas. Estas concepciones pueden ser explícitas o implícitas. En el caso de las segundas, se realizará un análisis de sus programas de intervención, en particular de los objetivos o asuntos priorizados y las medidas o acciones propuestas, con el propósito de inferir su visión latente de igualdad: ¿Qué busca la igualdad y cómo alcanzarla?

**Preguntas:**

1. ¿Cuál es la visión de igualdad que sustentan las políticas?
2. ¿Tienen una concepción explícita de igualdad?
3. Tomando como marco de referencia los asuntos definidos como de atención prioritaria (objetivos) y las medidas propuestas (lineamientos, acciones): ¿Cuál es su concepción implícita o latente de igualdad?
4. ¿Es coherente su concepción explícita y su concepción implícita de igualdad?

La igualdad entre mujeres y hombres, o visto en su sentido contrario: las desigualdades y discriminaciones que enfrentan las mujeres, constituyen el problema público que fundamenta las políticas de igualdad de género. El objetivo es la igualdad. Los medios para alcanzarla son las políticas y, en concreto, sus programas de intervención y estrategias (transversalidad, coordinación y seguimiento).

**Preguntas:**

1. ¿Cuáles son los temas o asuntos de atención prioritaria de las políticas?
2. ¿Estos asuntos se han mantenido en el tiempo o han cambiado sus prioridades?
3. En el caso de instrumentos de política que coexisten en un mismo período: ¿Contemplan asuntos similares o no?
4. ¿Qué tipo de medidas se proponen?
5. ¿Qué tipo de medidas se proponen con mayor frecuencia?
6. ¿Se tiene una estrategia explícita de transversalidad?, ¿En qué consiste?, ¿Cuáles son sus instrumentos?, ¿Cómo se concibe la transversalidad de género?
7. ¿Se tiene una estrategia explícita de coordinación y seguimiento?, ¿En qué consiste?,

¿Cuáles son sus instrumentos?

8. ¿Hay coherencia entre las concepciones de igualdad y los asuntos que priorizan las políticas?

9. ¿Hay coherencia entre las concepciones de igualdad y las medidas o acciones que proponen las políticas?

10. ¿Hay coherencia y articulación entre instrumentos de políticas?

11. ¿Hay coherencia y articulación entre instrumentos de políticas y estrategias?

La construcción y análisis de los casos, tomando en cuenta los puntos señalados, constituye el eje central de la investigación. Aunque también se incorpora una dimensión de análisis comparado entre los dos países: Chile y Costa Rica, que retoma aspectos sustantivos de ambos casos.

La investigación parte de la premisa de que cada caso tiene su propia relevancia, de manera que se analizará el peso que cada uno tiene por sí mismo, en su especificidad y riqueza, siguiendo una estructura y lineamientos metodológicos similares.

Las políticas de igualdad de género son concebidas como instancias complejas, debido a la multiplicidad de actores y factores que intervienen y a la naturaleza de los desafíos que entrañan. En este sentido, una aproximación holística en relación con el contexto y con base en información exhaustiva que lleve a un análisis detallado, se considera la opción más conveniente.

Como se señaló, el ejercicio comparativo entre ambos casos, a partir de los contrastes que se identifican entre ellos, no constituye el eje central del estudio. Por el contrario, la comparación de elementos significativos es secundaria, pues la centralidad se ubica en el análisis detallado de cada caso y sus tendencias.

De manera que se trata de un estudio de casos en el que cada uno posee un interés intrínseco, es decir, que cada caso tiene valor por sí mismo, en relación con su contexto y sus características específicas. De acuerdo con Stake<sup>8</sup>, los tipos de estudio de casos se

---

<sup>8</sup> Citado por HERNÁNDEZ R., FERNÁNDEZ C. y LUCIO P. (2003): *Metodología de la Investigación*. Mc Graw Hill, México.

pueden clasificar en intrínsecos, instrumentales y colectivos. Los intrínsecos son aquellos en los que el caso mismo resulta de interés. De manera, que la presente investigación se centra en estudios de casos intrínsecos, donde lo que interesa es el análisis detallado de cada caso y las tendencias identificables en cada uno.

Según la tipología establecida por Stake<sup>9</sup>, se trata de un diseño de múltiples unidades de análisis o casos, en el que cada caso se evalúa en primera instancia integralmente, para después establecer tendencias y elementos comunes o dispares.

La revisión de ambos casos sigue un patrón común, ya que se consideran las mismas variables o aspectos y el proceso de recolección de datos es similar. En este enfoque cada caso es un todo, una entidad por sí misma. En el análisis se identifican consistencias e inconsistencias entre los casos, sin perder de vista el objetivo central de profundizar en el plano individual, por lo que la revisión de cada uno es exhaustiva.

## **2. EL ESTUDIO DE CASOS COMO MÉTODO DE INVESTIGACIÓN**

El método escogido para analizar las políticas públicas de igualdad de género de Chile y Costa Rica es el estudio de casos<sup>10</sup>. En cada caso se analizan elementos significativos que intervienen en la formulación de las políticas, tal como las concepciones, programas y estrategias que forman parte de los instrumentos (planes, compromisos institucionales y agendas). A la vez, el análisis de cada caso posibilita establecer algunas dimensiones comparativas entre ambos.

El caso se estudia, según Stake<sup>11</sup>, cuando este tiene un interés especial en sí mismo. Se estudia su particularidad y complejidad con el propósito de comprender su actividad en determinadas circunstancias, en particular las diferencias sutiles, secuencia de los

---

<sup>9</sup> STAKE, R. E. (1998): *Investigación con estudio de casos*. Morata Ediciones, Madrid.

<sup>10</sup> Véase: GEORGE, A.L. y BENNETT, A. (2005): *Case Studies and theory development in the Social Sciences*. MIT Press, Cambridge; MUÑOZ, P. Y MUÑOZ, I.: "Intervención en la familia. Estudio de casos", en: *Modelos de investigación cualitativa en educación social y animación sociocultural*. PÉREZ SERRANO, G. (Coord.), Narcea Ediciones, Madrid, 2004; STAKE R. E. (1998): *Op. cit.* págs. 221-252.

<sup>11</sup> STAKE, R. E. (1998). *Op. cit.*, pág. 24.



acontecimientos en su contexto y la globalidad de las situaciones. Las personas y los programas constituyen casos evidentes, en este sentido se considera un método apropiado para abordar los objetivos propuestos en la investigación.

Dos elementos son esenciales en esta metodología. Por un lado, la interacción con los contextos ocupa un papel fundamental para la comprensión y abordaje del caso. Por otro lado, supone un esfuerzo de interpretación permanente, en el que la persona que investiga profundiza en el contenido para hacer más comprensible el caso, los elementos que intervienen en este y las relaciones que se establecen entre ellos y el contexto.

Muñoz y Muñoz<sup>12</sup> proponen que el objetivo básico del estudio de casos consiste -en “(...) llegar a la comprensión de la particularidad del caso, en el intento de conocer cómo funcionan todas las partes que lo componen y las relaciones entre ellas para formar un todo”. Puntualizan las funciones que cumple el estudio de casos en un diseño investigativo, entre las que cabe destacar: analizar situaciones únicas y concretas; analizar las relaciones del sistema en el que tiene lugar el caso objeto de estudio; aportar elementos que faciliten eventuales tomas de decisión; proporcionar descripciones abiertas sobre realidades múltiples; fomentar la comprensión de fenómenos y hechos sociales; generar preguntas de investigación. De igual manera, estas autoras señalan como características centrales del estudio de casos:

- a. El caso supone un ejemplo particular, como unidad individual, ya sea un individuo, una organización, un programa, un fenómeno o un acontecimiento, entre otros. Debe estar delimitado en un contexto temporal y geográfico y situarse en un marco teórico determinado.
- b. Exige un examen holístico intensivo y sistemático: requiere de un exhaustivo estudio y análisis para llegar a una comprensión global y profunda.
- c. Requiere de la obtención de información desde múltiples perspectivas. La comprensión del caso será más precisa en la medida en que las perspectivas de análisis sean diversas.
- d. Implica la consideración del contexto, en la cual resulta imprescindible considerar las variables que definen e intervienen en la situación estudiada.
- e. Precisa de un carácter activo, en el que la concepción dinámica desde el análisis

---

<sup>12</sup> MUÑOZ, P., MUÑOZ, I.: *Óp. cit.* págs. 223 – 224.

de las interacciones que se producen en una situación determinada cobra especial relevancia.

- f. Se constituye en una estrategia encaminada a la toma de decisiones. La potencialidad de esta metodología radica en su capacidad de generar descubrimientos para proponer iniciativas de acción.

Cuando se trata de más de un caso, como en la presente investigación, se considera un “diseño multicaso”<sup>13</sup>.

George y Bennett<sup>14</sup> consideran que el método del estudio de casos aporta considerables ventajas en la investigación social. Describen el método de la comparación estructurada y enfocada de casos, que se aplica en la presente investigación. La estructuración se refiere a que la persona investigadora plantea preguntas generales que reflejan el objetivo de la investigación. Estas preguntas son formuladas para cada uno de los casos en estudio, a fin de guiar y estandarizar la recolección de datos y hacer posible una comparación sistemática de los hallazgos. El carácter enfocado se refiere a que no examina todo el universo de los casos ni elementos al azar, más bien se centra en ciertos aspectos seleccionados de antemano. Los autores apuntan que el método es útil para generar conocimiento en problemas vinculados con la política exterior de los países, pero también se puede extender a otro tipo de fenómenos, como las políticas públicas y, en particular, las políticas de igualdad de género de dos países.

La construcción de los estudios de caso de las políticas de igualdad de género de Chile y Costa Rica puso énfasis en las concepciones de igualdad y los programas de intervención. El análisis de los casos permite identificar la relación y coherencia entre la igualdad como objetivo y las políticas en tanto programas de intervención para alcanzar dicho objetivo. Desde esta óptica, la relevancia de los casos radica en sus posibles aportes en la comprensión de la fortaleza de los medios (políticas) para generar igualdad entre mujeres y hombres, según el contenido de sus concepciones de igualdad y el alcance de sus programas de intervención. Su relevancia se justifica en la medida que brindan valiosos insumos para comprender dinámicas y significados de procesos de políticas de igualdad en especial en América Latina. Sin que ello signifique suponer que sus resultados puedan

---

<sup>13</sup> MUÑOZ, P., MUÑOZ, I.: *Óp. cit.* pág. 226.

<sup>14</sup> GEORGE, A.L. y BENNETT, A. (2005): *Óp. cit.*

extrapolarse, tomando en cuenta que la representatividad de los casos es analítica y no estadística. Es decir, el caso es apropiado para el tipo de discusión teórica que pretende aclarar la investigación mediante su análisis. Las conclusiones de los estudios de caso, en palabras de Coller<sup>15</sup>, “no se pueden extrapolar a un universo, sino al conjunto de teorías a las que el caso se dirige”.

De igual manera, cabe destacar que los estudios de caso de políticas de igualdad presentan un carácter novedoso y en esta medida ofrecen la posibilidad de aportaciones inéditas a la ciencia política en particular y a las ciencias sociales en general. Este carácter novedoso de la investigación refuerza su pertinencia y relevancia.

La escogencia de los países obedeció a dos principales criterios. El primero, son dos países con una institucionalidad fuerte y una experiencia prolongada de política pública en el contexto de América Latina. El buen desempeño de indicadores sociales principalmente y de algunos económicos, guarda relación con este aspecto. El segundo, se relaciona con puntos de confluencia y paralelismo entre la institucionalidad y las políticas de igualdad de género de ambos países. Un elevado estatus administrativo – legal de los mecanismos de la mujer de Chile y Costa Rica, que cuentan además con los presupuestos más altos de la región y políticas de igualdad que se mantienen en el tiempo (con algunas discontinuidades en el caso de Costa Rica).

El proceso de investigación se enfocó en explicar, describir, comprender, caracterizar e interpretar las políticas de igualdad de género y sus significados en su profundidad y complejidad y según los objetivos propuestos. En este sentido, se define como una investigación interpretativa, que utiliza el estudio de caso como método de investigación, considerado el método por antonomasia de este tipo de investigación<sup>16</sup>.

La construcción de los casos implicó al menos cuatro etapas: la preparación; la recolección de la información; el análisis y la interpretación de los datos; la narración de los casos y la formulación de conclusiones. Etapas que no siempre se desarrollan secuencialmente o asumen una estructura cronológica lineal. La recolección de la información fue más o menos constante en todo el proceso, en la medida que el análisis

---

<sup>15</sup> COLLER, X. (2000): *Estudio de casos*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, pág. 56.

<sup>16</sup> GUTIÉRREZ J., POZO T., FERNÁNDEZ A.: “Los estudios de caso en la lógica de la investigación interpretativa”, en *Arbor* CLXXI, 675, 2002, pág. 539.

y la interpretación de los datos demandó, en ocasiones, recopilación de nueva información. También algunas etapas se traslapan, por ejemplo durante la confección del diseño de investigación, en particular en su última fase, se recopiló el grueso de la documentación (fuentes primarias y secundarias).

En la etapa de la preparación, se confeccionó el diseño de investigación, que contempló el problema, los objetivos, la metodología, el marco teórico y los antecedentes. De igual manera, se confeccionaron, en esta etapa, versiones preliminares del contexto de los casos, que contemplan marco jurídico de la igualdad y diagnóstico o estado de situación de brechas y desigualdades de género en ambos países. Los datos de dichos contextos fueron actualizados en la etapa final de redacción del informe de investigación.

La etapa de recolección de información conllevó una búsqueda y consulta minuciosa e intensa de fuentes documentales de diferente tipo, en particular fuentes documentales primarias directamente asociadas a los instrumentos de políticas (planes, políticas, agendas, programas, sistemas de indicadores, instrumentos de seguimiento, evaluaciones, sistematizaciones, diagnósticos, informes técnicos, memorias), al igual que fuentes secundarias (libros y artículos de revista) relacionadas con el problema de investigación y sus objetivos.

Con el propósito de complementar las fuentes documentales, se realizaron entrevistas semiestructuradas a informantes clave, como parte del proceso de recolección de información. Cabe aclarar que, una vez efectuado el ordenamiento y análisis preliminar de la información documental, se llevaron a cabo las entrevistas que complementan, amplían o profundizan la información documental.

El análisis de datos comprendió la organización y la categorización de la información, a fin de establecer relaciones e interpretarlas, como también obtener significados y conclusiones. La información proveniente de las diferentes fuentes se organizó y clasificó en categorías. Ello permitió ordenar la información mediante la clasificación y el reagrupamiento, que a su vez facilitó el análisis en tanto permitió establecer relaciones, patrones y tendencias a lo interno de las categorías y entre las categorías.

Las categorías se construyen en función de los objetivos y las preguntas de investigación. De manera que se establecen cinco grandes categorías: concepción de igualdad – equidad; transversalidad de género; coordinación interinstitucional; mecanismo nacional de la

mujer; seguimiento, monitoreo y rendición de cuentas. A lo interno de las categorías se definen sub-categorías de dos tipos: unas que desagregan la categoría y otras que resguardan la especificidad y el aporte de los diferentes instrumentos de política a la categoría. Estas últimas posibilitan el análisis diacrónico de las políticas de igualdad, en concreto la evolución de las concepciones de igualdad y los programas de intervención en el tiempo, tomando en cuenta sus puntos de similitud, diferencia, ruptura y continuidad.

Para la categorización del contenido de los instrumentos de política (objetivos y medidas), se construyó una tipología, que permitió clasificar las medidas o lineamientos en siete categorías: investigación; información, divulgación y campañas; capacitación, formación, materiales didácticos y recursos de apoyo; organización y prestación de servicios; creación, revisión o mejora en la aplicación de la normativa; creación o fortalecimiento de estructuras y mecanismos; incidencia y/o alianzas con actores estratégicos. La clasificación de la información en las anteriores categorías implicó un trabajo minucioso y prolongado, que facilitó el análisis de la política como tal y la comparación entre políticas.

- a. ***Investigación:*** comprende acciones de confección de estudios, diagnósticos, evaluaciones, propuestas, entre otros.
- b. ***Información, divulgación y campañas:*** comprende acciones de información, difusión y divulgación que utilizan medios audiovisuales e impresos.
- c. ***Capacitación, formación, materiales didácticos, recursos de apoyo:*** comprende acciones de capacitación y formación de agentes clave (p.ej. personal de instituciones). No incluye capacitación a las mujeres.
- d. ***Organización y prestación de servicios:*** comprende acciones de atención directa a las mujeres, que pueden darse a través de servicios, programas, asesoría, capacitación.
- e. ***Creación, revisión o mejora en la aplicación de la normativa:*** comprende acciones de creación o ampliación de normativa (legal y administrativa) y mecanismos para garantizar su aplicación.
- f. ***Creación o fortalecimiento de estructuras o mecanismos:*** comprende acciones de operación de mecanismos institucionales, tales como programas, metodologías, criterios, instrumentos, entre otros.

- g. ***Incidencia y/o alianzas con instancias y actores estratégicos:*** comprende acciones de incidencia política en actores o instancias claves, como alianzas o incorporación del enfoque de género en programas o metodologías.

Las acciones son clasificadas por categoría, según su contenido. Cuando combinan elementos de más de una categoría, se ubican en aquella que resulta de mayor relevancia en función de sus contribuciones.

La cuarta y última etapa comprendió la narración del caso o la preparación del informe de investigación y la formulación de conclusiones.

Cabe aclarar que las fases detalladas del proceso investigativo no adoptaron una estructura cronológica lineal, ni tampoco se desarrollaron como un proceso continuo. Por el contrario, el proceso tuvo algunas interrupciones producto de demandas y responsabilidades laborales de la investigadora, que durante breves o prolongados períodos de tiempo, se vio obligada a posponer la investigación.

El diseño de la investigación se trabajó en 2008. La inscripción formal del proyecto de investigación se llevó a cabo en 2010. El trabajo fuerte de ordenamiento, clasificación y organización de la información y análisis exploratorio tuvo lugar en el periodo 2012 – 2013. Mientras que el trabajo de análisis, interpretación y confección del documento de investigación en el 2014 y primer trimestre del 2015.

La investigadora realizó varios viajes a Santiago, Chile, con el propósito de recopilar la información (documentación y entrevistas). En total se realizaron tres viajes, con una duración promedio de 8 días cada uno (octubre 2009, noviembre 2011, noviembre 2012).

Resulta relevante señalar la estrecha relación de la investigadora con la experiencia de políticas de igualdad de Costa Rica, como funcionaria del Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) y coordinadora de la Secretaría Técnica de la Política de Igualdad y Equidad (PIEG) desde su conformación en 2008. Bajo este marco, cabe indicar que la investigadora no es una observadora externa y neutral, por el contrario, directa o indirectamente ha participado e influido en el curso de los acontecimientos que investigó, analizó e interpretó.

### **3. LAS TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN UTILIZADAS**

Las técnicas de recolección de información fueron la revisión documental y la realización de entrevistas semiestructuradas a informantes clave.

La revisión documental aportó la mayor parte de la información y los datos para la construcción de los casos. Se revisaron fuentes documentales primarias y secundarias.

Entre los documentos / fuentes primarias destacan tres tipos: documentación oficial de las políticas; documentación de normativa jurídica y administrativa; documentación de fuentes estadísticas nacionales y regionales.

La documentación oficial de las políticas comprende documentos técnicos de contenido diverso y variado formato: documento de política – plan - agenda, evaluaciones, diagnósticos, memorias, sistematizaciones, informes, reportes. Esta documentación oficial de la política / plan / agenda es producida, en su mayor parte, por los mecanismos nacionales de la mujer de los países. Su aporte fue fundamental a efectos de dilucidar las bases conceptuales y programáticas de la igualdad entre mujeres y hombres como problema público. Otra fuente documental primaria consultada fueron los Informes – País de cumplimiento de la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y sus respectivos Informes de Recomendaciones / Observaciones del Comité CEDAW, así como Informes – País o Exámenes Nacionales de Cumplimiento de la Plataforma de Acción de Beijing.

La documentación de normativa jurídica y administrativa comprende leyes, códigos, decretos ejecutivos, instructivos presidenciales. Este tipo de documentos aportó información para la elaboración del marco jurídico de la igualdad de los dos países, como componente central del contexto del estudio de caso. Los documentos de normativa administrativa (decretos, instructivos) aportan información sobre creación y funcionamiento de mecanismos e instrumentos de coordinación y seguimiento de las políticas de igualdad de género.

La documentación de fuentes estadísticas de los Institutos Nacionales de Estadística (INE – Chile; INEC - Costa Rica) comprende información estadística de bases de datos de encuestas (hogares, empleo) y censos (población, vivienda). También se utilizó información estadística de Observatorios (empleo, social) y de encuestas sobre temas específicos (juventud, violencia, uso del tiempo). De igual manera, se consultó

información estadística del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). La información estadística se utilizó para fundamentar las brechas y desigualdades de género, que forman parte del contexto de los estudios de caso.

Entre las fuentes secundarias se consultaron libros y artículos de revistas que aportan valiosos elementos conceptuales y metodológicos en el proceso de investigación, según los objetivos propuestos. Estos documentos de carácter secundario fueron centrales para la confección del marco teórico y los antecedentes de la investigación.

Las entrevistas semiestructuradas o en profundidad fueron otra de las técnicas utilizadas. Algunas de las ventajas de esta técnica es que su estilo abierto permite la obtención de una gran riqueza informativa. De igual manera posibilita la clarificación y seguimiento de preguntas y respuestas en un marco de interacción directo, personalizado, flexible y espontáneo; a la vez que es eficaz en el acceso a información difícil de obtener por otros medios y aporta información no superficial<sup>17</sup>.

Las entrevistas tuvieron un carácter complementario en el proceso de investigación. Una vez efectuado el análisis documental preliminar, que permitió identificar debilidades y fortalezas en las bases conceptuales y programáticas de la igualdad como problema público, tuvieron lugar las entrevistas. De manera que enfatizan en nudos, puntos críticos o de fortaleza de las políticas de igualdad, que como tales requerían de contraste o profundización. Estos asuntos varían según dinámicas y características particulares de la experiencia de políticas de igualdad de los países.

Los ejes comunes que exploraron las entrevistas fueron: la estrategia de transversalidad y sus mecanismos; el apoyo y respaldo de las autoridades políticas; la base social de apoyo; la participación de las mujeres y sus organizaciones en el proceso de la política; el rol coordinador y rector del mecanismo nacional de la mujer; el componente regional de las políticas de igualdad. Para el caso de Chile se profundizó en dos ejes: la articulación y coherencia entre instrumentos de políticas de igualdad que se desarrollan simultáneamente y la construcción de base social de apoyo de las políticas. Mientras que en Costa Rica el acento se puso en la estrategia de políticas públicas y empoderamiento

---

<sup>17</sup> ROJAS, L. (2008): *Elementos conceptuales y metodológicos de la investigación cualitativa*. Editorial UCR. San José.



de las mujeres del mecanismo nacional de la mujer; la discontinuidad de las políticas de igualdad y el esquema de políticas sectoriales; el componente regional y la gestión descentralizada de las políticas de igualdad; los mecanismos de transversalidad y sus vínculos con las políticas de igualdad y el mecanismo nacional de la mujer.

Importante señalar que, en el caso de Chile, las entrevistas se utilizaron también para completar información de algunos temas en particular. Por ejemplo la lógica de funcionamiento del Programa de Mejoramiento de la Gestión PMG – Género, o bien la dinámica de la gestión regional de la política de igualdad y el papel de las Direcciones Regionales del SERNAM en el proceso.

Las entrevistas se basaron en un cuestionario con preguntas abiertas, que se construyó en función de los ejes anteriormente anotados. Su estructura flexible posibilitó ajustes en el desarrollo y abordaje de los temas, según el ritmo y la dinámica de la entrevista. Ello permitió profundizar algunos asuntos en particular, omitir otros, o bien incorporar nuevos, dependiendo del conocimiento y la experiencia de la persona entrevistada.

Las preguntas fueron agrupadas por ejes. En su gran mayoría fueron preguntas de opinión y en menor medida preguntas para recabar información sobre algún aspecto en particular. Su duración promedio fue de 60 – 70 minutos y se grabaron bajo el consentimiento de las personas entrevistadas, quienes manifestaron su acuerdo en hacer público su papel de informantes.

Las personas entrevistadas se caracterizan por su vínculo directo con las políticas de igualdad, en tanto intervienen directamente ya sea en su diseño o formulación, como es el caso de consultoras que asesoran técnicamente la formulación de los instrumentos, o bien en la ejecución de las políticas, en particular en labores de coordinación y seguimiento a cargo de los mecanismos nacionales de la mujer. Este fue el criterio de selección utilizado en los dos países.

Se entrevistaron personas con un conocimiento amplio de la experiencia de políticas de igualdad de Chile y Costa Rica: funcionarias del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) y del Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), representantes de organismos de cooperación, organizaciones no gubernamentales y universidades (Anexo 1). En total se realizaron 10 entrevistas: 6 para el caso Chile y 4 para el caso de Costa Rica.

En el SERNAM – Chile se entrevistaron las siguientes funcionarias: Carmen Andrade Lara,

Sub-Directora; Silvia Musalem Galaz del Departamento de Desarrollo Regional; Andrea Reyes Saldías del Departamento de Coordinación Intersectorial; Bernardita Valenzuela, Encargada de PMG – Género. También para el caso de Chile se entrevistó a Patricia Provoste de la División de Asuntos de Género de la CEPAL y a Elizabeth Guerrero Caviedes de FLACSO – Chile. Estas entrevistas tuvieron lugar en octubre de 2009, en Santiago de Chile.

En el INAMU – Costa Rica se entrevistaron las siguientes funcionarias: Mabelle Figueroa del Área de Políticas Públicas; Irene Brenes Solórzano de la Unidad de Planificación; Antonieta Fernández Muñoz de la Secretaría Técnica de la PIEG. Estas entrevistas tuvieron lugar entre enero – febrero de 2010, en San José, Costa Rica. Posteriormente (julio, 2012), se entrevistó a Ana Cecilia Escalante, profesora de la Universidad de Costa Rica, que formó parte del equipo consultor que formuló la PIEG en 2006.

#### **IV. MARCO CONCEPTUAL**

##### **1. DEFINICIONES Y ELEMENTOS QUE CARACTERIZAN A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Existe multiplicidad de definiciones de políticas públicas. No obstante, es posible identificar algunos elementos de consenso en las definiciones, pero también acentos o énfasis en particular, dependiendo que se considere su elemento estratégico o distintivo.

Aguilar<sup>18</sup> define las políticas públicas como “decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes”. Por tanto, política pública no es cualquier política gubernamental. Las políticas públicas se sustentan en estrategias de acción corresponsable entre el gobierno y la sociedad para enfrentar variada y conjuntamente los problemas colectivos. Adicionalmente, las políticas públicas deben cumplir ciertos requisitos: poseer fundamento legal (constitucionalidad), apoyo político, viabilidad administrativa y racionalidad económica.

---

<sup>18</sup> AGUILAR, L. (1992): *El estudio de las políticas públicas*, Editorial Porrúa, México.

Para Meny y Thoening<sup>19</sup> “son los resultados de la actividad de una autoridad pública, o conjuntos de prácticas y normas que emanan de uno o varios actores públicos, o programas de acción gubernamental en un sector de la sociedad o un espacio geográfico”. Tienen un contenido (búsqueda de resultados o productos), un programa (marco general), una orientación normativa (finalidades y preferencias intencionales o no), se apoyan en un factor de coerción (actores gubernamentales investidos de autoridad legal) e implican competencias sociales (actos y disposiciones que afectan a las personas).

Mientras Aguilar enfatiza en el requisito de la corresponsabilidad gobierno y sociedad, Meny y Thoening lo hacen en la legitimidad y el poder formal que caracteriza a las autoridades públicas.

Para Manuel Alcántara<sup>20</sup> las políticas públicas constituyen flujos del régimen político hacia la sociedad, son productos del sistema y no partes exógenas a éste. Las define como “el conjunto de las actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos”. Las políticas se caracterizan por su contenido, ser elementos de decisión o asignación, implicar la acción de actores que no necesariamente tienen una estrategia global y continúa. Su estudio requiere contextualización, desde la Ciencia Política y el sistema político y una perspectiva comparada. En este sentido, su análisis debe tomar como marco la Administración Pública y el sistema político, diferenciar las actividades administrativas de las políticas públicas y la relación entre la parte gubernamental, que hace la política pública y aquella que la administra.

De los planteamientos de Meny y Thoening<sup>21</sup> sobre políticas públicas, se considera relevante destacar algunos aspectos, como parte del marco de análisis de la investigación:

- a. Toda política pública encubre una teoría del cambio social, que es necesario develar por medio del estudio de su contenido. Ello implica analizar sus

---

<sup>19</sup> MENY, Y. y THOENIG, J. (1992). *Óp. cit.*

<sup>20</sup> ALCÁNTARA, M. (1995): *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad en los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio. Fondo de Cultura Económica, México.*

<sup>21</sup> MENY, Y. y THOENIG, J. (1992). *Óp. cit.*

postulados implícitos o explícitos, de acuerdo con los siguientes parámetros: objetivos, sujetos afectados, ejecutores gubernamentales y tipos de políticas.

- b. El propósito de la gestión de las políticas públicas es ofrecer productos para provocar efectos o impactos. Debe distinguirse entre la gestión interna de la actividad gubernamental, regulada internamente y orientada a productos específicos, y la gestión de las políticas públicas, orientada a ofrecer productos para provocar efectos o impactos. El análisis de las políticas públicas busca comprender el proceso de transformación de productos en efectos o impactos. Para ello debe tener en cuenta que existen efectos previstos y no previstos (algunos disfuncionales o perjudiciales) y efectos relacionados entre políticas públicas.
- c. Una política pública es un sistema de acción pública, que comprende un sistema de actores, actividades y procesos. La autoridad gubernamental es el actor central, pero no el único, pues se mueve en interdependencia con otros actores (organismos, sujetos, grupos de interés). Los actores son formales (políticos y funcionarios) e informales. También es un conjunto de actos y de no actos, que suceden en el tiempo y trascienden el momento de toma de decisión (visión de proceso). El proceso de toda política pública, se puede descomponer analíticamente como una secuencia de actividades: identificación de un problema, formulación de soluciones, toma de decisión, ejecución del programa y terminación y evaluación de la acción. Pero estas actividades no conforman un proceso lineal y rígido, sino más bien un ciclo más o menos cerrado en sí mismo (evaluación remite nuevamente a formulación del problema, actividades que se superponen, retroceden, condicionan o bien nunca aparecen a lo largo del proceso).
- d. Las políticas públicas se sustentan en problemas públicos. Aunque no todos los problemas públicos se concretan en políticas públicas. La formulación de problemas públicos comprende dos fases: la formulación de las demandas, que hace referencia a la “agenda política” y la definición de estrategias de respuesta, que se relaciona con la oferta política (sin que la primera preceda cronológicamente a la segunda). La agenda política “es el conjunto de problemas que apelan a un debate público y a la intervención de las autoridades públicas”. Se caracteriza por el grado de consenso o conflicto que suscitan los problemas considerados. No todos los problemas están contenidos en la Agenda, por eso se define como un mecanismo selectivo.

- e. Los procesos de decisión o elección asociados a las políticas públicas, se componen de dos fases: la formulación del problema y sus alternativas y la legitimación de la alternativa mediante la toma de decisión de la autoridad responsable. Estos procesos son influidos por el contexto (autoridades públicas no son monolíticas), es decir, por valores y expectativas que presionan sobre decisores, procedimientos que imponen exigencias, actores con poder de influencia (organizaciones como sistemas plurales de actores), la ambigüedad y la confusión en la organización.

Un punto de consenso, que se considera condición indispensable de las políticas públicas, es la presencia y participación de autoridades públicas en su desarrollo. El Estado juega un rol predominante, en tanto la ejecución es su responsabilidad primaria e ineludible. No obstante, ello no significa que lo público se reduzca a lo estatal. La sociedad y sus organizaciones también juegan un papel importante. Precisamente lo que define a una política de pública es la confluencia de autoridades e instituciones públicas, por un lado y organizaciones y representantes de la sociedad civil, por otro, según lo propuesto por Aguilar.

Las diferentes definiciones de políticas públicas resaltan elementos tales como: participación de autoridades con legitimidad política; decisiones o acciones específicas de los gobiernos y autoridades; productos del proceso político de toma de decisiones; buscan cambios sociales y tienen repercusiones sociales en las personas; buscan soluciones a problemas colectivos, flujos del régimen político a la sociedad y productos del sistema político. Los énfasis, generalmente, se ponen en tres factores: los actores investidos de poder político (autoridades), los problemas públicos a resolver y las soluciones estatales o gubernamentales adoptadas.

Tal vez lo más importante es que contemplan cursos de acción, vías, propuestas, una intencionalidad de transformación social y respuesta a problemas colectivos, que demandan soluciones.

Según Subirats<sup>22</sup>, como idea básica y central, se podría decir que toda política pública apunta a la resolución de un problema público reconocido como tal en la agenda gubernamental. Son respuestas a problemas públicos que reflejan un problema social, que

---

<sup>22</sup> SUBIRATS, J.: *Óp. cit.* págs. 35 – 50.

se articula a través de mediadores (medios de comunicación, movimientos sociales, partidos políticos) y constituye una construcción social y política. Es decir, actores públicos y privados que en función de sus percepciones, intereses, representaciones y recursos conceptualizan los problemas. De esta manera las políticas públicas implican interacciones, alianzas y conflictos entre actores públicos, parapúblicos y privados, para resolver un problema colectivo que requiere de una acción concertada. Propone una definición de política pública, que retoma los principales elementos de consenso. “(..) una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos –cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos – objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales)”.

De esta definición se pueden identificar ciertos elementos constitutivos de las políticas públicas: la solución de un problema público (o de un problema social reconocido políticamente como público); orientada a grupos (busca modificar u orientar la conducta de ciertos grupos); presenta una coherencia al menos intencional (una base conceptual y una “teoría del cambio social”); comprenden decisiones - actividades y un programa de intervenciones; definidas e impulsadas por actores públicos con legitimidad para decidir o actuar; existencia de actos formales (outputs, ejecución de medidas), naturaleza más o menos obligatoria de las decisiones y actividades.

La construcción social y política del problema es una dimensión de primera importancia. Esto refiere a los contextos sociales y políticos y, en concreto, a la construcción de la igualdad como valor, que justifica la creación de institucionalidad y políticas. Como señala Virginia Guzmán, las políticas públicas son el resultado del "conjunto de procesos mediante los cuales las demandas sociales se transforman en opciones políticas y en tema de decisión de las autoridades públicas"<sup>23</sup> por lo que no pueden ser consideradas como

---

<sup>23</sup> GUZMÁN, V. *“La Equidad de Género como tema de debate y de políticas públicas” en Feminismo en transición. Transición con feminismo, Grupo de Educación Popular con Mujeres. México, 1997.*

meros actos administrativos del poder central sino como productos sociales emanados de un contexto cultural y económico determinado, insertas en una estructura de poder y en un proyecto político específico. Las políticas públicas vistas como productos sociales, demandan el análisis de los contextos, actores y sus relaciones.

La construcción de la igualdad entre mujeres y hombres como problema público, a lo largo de los últimos veinte años, es un ejemplo de este proceso, donde intervienen factores de diferente tipo: influencia del movimiento de mujeres, compromisos políticos, legislación, conocimiento y sensibilidad acerca de las desigualdades y sus consecuencias. Más allá de la construcción social de la igualdad como problema, interesa en particular el análisis de la base conceptual de las políticas de igualdad, que se expresa en su propuesta de cambio social y las soluciones propuestas, es decir, su programa de intervención (medidas).

## **2. EL GÉNERO COMO CATEGORÍA DE ANÁLISIS**

El uso del concepto de género se extendió en la década de los setenta. Uno de sus aportes principales, según la antropóloga Marta Lamas<sup>24</sup>, consiste en explicar cómo las diferencias sexuales entre mujeres y hombres se convierten en desigualdades sociales. En palabras de Lamas: “...que la diferencia biológica, cualquiera que ésta sea (anatómica, bioquímica, etcétera), se interprete culturalmente como una diferencia sustantiva que marcará el destino de las personas con una moral diferenciada es el problema político que subyace a toda la discusión académica sobre las diferencias entre hombres y mujeres”.

No es la diferencia biológica lo que explica la subordinación de las mujeres, o bien no es la maternidad el factor clave, como en ocasiones se ha planteado. La biología no es el factor determinante del origen y razón de las diferencias entre los sexos. Tener vagina no es lo que determina la discriminación, es más bien la manera en que ese hecho biológico es valorado social y culturalmente. Lo femenino y lo masculino son construcciones socioculturales. Los papeles son asignados en función de la pertenencia a un género y

---

<sup>24</sup> LAMAS, M.: “La antropología feminista y la categoría de género”, *Nueva Antropología. Revista de Ciencias Sociales*, Nº. 30, 1986.

cómo se designan ciertas características femeninas y otras masculinas, es lo que logra explicar el género como categoría analítica<sup>25</sup>.

Marta Lamas<sup>26</sup> realiza algunas precisiones sobre el género como categoría de análisis, que es importante puntualizar:

- a. La asimetría entre hombres y mujeres significa cosas distintas en lugares diferentes. La posición de las mujeres, sus actividades, limitaciones y posibilidades varían de cultura en cultura. Lo constante es la diferencia entre lo que se considera femenino y masculino.
- b. La posición de las mujeres no está determinada biológicamente, sino culturalmente. En función de un sexo biológico, se definen socialmente papeles y características, que connotan discriminaciones y desigualdades para las mujeres. Esta valoración social de lo sexual hace que diferencias se conviertan en desigualdades y no exactamente la diferencia sexual como tal.
- c. No existe una relación mecánica entre lo biológico y lo social, “la biología per se no garantiza las características de género”. El sexo biológico no equivale a identidad asignada o adquirida. Si culturalmente varía lo femenino y lo masculino, resulta claro que dicha asignación es una construcción social, una interpretación social de lo biológico. Si del sexo biológico dependieran las características de género, hombres y mujeres siempre tendrían las mismas características de lo considerado femenino y masculino, que también serían cuestiones universales. Lo femenino y masculino, en ocasiones, se encuentra presente en personas cuya anatomía no corresponde al género asignado.
- d. Lo biológico no es lo determinante, aunque sí influye. Lo central es más bien la construcción sociocultural de lo femenino y masculino, sin dejar de reconocer una interpretación social de lo biológico. Tal y como lo señala Lamas: “Es importante analizar la articulación de lo biológico con lo social y no tratar de negar las diferencias biológicas indudables que hay entre mujeres y hombres, pero también hay que reconocer que lo que marca la diferencia fundamental entre los sexos es el género”.

---

<sup>25</sup> *Ibíd.*, pág. 184.

<sup>26</sup> *Ibíd.*, págs. 184 – 190.



En síntesis, la categoría de género permite identificar y explicar la subordinación de las mujeres en la sociedad en función de diferencias sexuales, que producto de una valoración y construcción social terminan convirtiéndose en desigualdades. Contempla el análisis de los procesos de diferenciación, dominación y subordinación entre los hombres y las mujeres, como procesos sociales posibles de transformar. “La cultura marca a los seres humanos con el género y el género marca la percepción de todo lo demás: lo social, lo político, lo religioso, lo cotidiano. La lógica del género es una lógica de poder, de dominación”<sup>27</sup>.

Ahora bien, el sistema sexo - género es un sistema global, en la medida que regula las relaciones entre mujeres y hombres en todas las esferas de la vida social. Este entramado de mecanismos e instituciones produce y reproduce las relaciones de género. La cuestión es no sólo identificar y analizar las desigualdades de género, cómo se producen y reproducen, sino también cómo transformarlas. En concreto, la transformación de la subordinación de las mujeres.

El sistema de género se asienta en una organización social fundamentada en la división sexual del trabajo, que define dos esferas de actuación separadas: lo público relacionado con el trabajo productivo y lo masculino y lo privado con el trabajo doméstico reproductivo y lo femenino. A su vez, este sistema comprende procesos y mecanismos que regulan y organizan la sociedad, de manera que mujeres y hombres actúen y se consideren diferentes, al mismo tiempo, que determina cuáles áreas sociales son de competencia de un sexo y cuáles del otro. Toda esta organización, según Astelarra, es independiente del sexo biológico, aunque en muchos casos ha sido la biología el elemento utilizado como legitimador de su existencia<sup>28</sup>. Las diferencias biológicas se configuran

---

<sup>27</sup> LAMAS, M. “Usos, dificultades y posibilidades de la categoría género”, en *El género: La construcción cultural de la diferencia sexual*, LAMAS, M. (Comp.), Universidad Nacional Autónoma de México, México, pág. 344.

<sup>28</sup> Cabe destacar algunas características de la división sexual del trabajo en las sociedades modernas, que puntualiza la autora: i. El ámbito público tiene valor económico, social y de prestigio, mientras que el ámbito privado sólo valor simbólico. El trabajo doméstico no es valorizado y las “amas de casa” son vistas como mujeres no trabajadoras. ii. La participación social de la mujer se restringe al espacio familiar y comunal. iii. No obstante, lo privado y lo público no están separados. Lo público no podría existir sin lo privado. El trabajo doméstico de las mujeres produce la infraestructura material necesaria para cualquier actividad social, pública y privada. “El sistema de género de la sociedad moderna y su división de los ámbitos de actividad en públicos y privados produjo, por tanto, una división de actividades sociales que coincidían con la definición de los roles de género. En el ámbito público quedaron todas las actividades que

en la base que justifica la división sexual del trabajo y el sistema de género, aunque no son las determinantes, lo es más bien la valoración social de las características sexuales y biológicas. Rechaza, al igual que Lamas, el determinismo biológico, ciertos modelos de lo femenino y masculino, pero fundamentalmente una relación mecánica y determinante entre lo biológico – sexual y el género.

El sistema de género es precisamente lo que garantiza la asignación de roles diferentes a las mujeres y a los hombres en todas las sociedades, así como su aceptación y cumplimiento. Es un sistema global, que no sólo regula el área de la reproducción y la familia, sino también otras esferas de la actividad humana, como la economía y la política. Pero sobre todo es un sistema que se define como patriarcal, donde los hombres tienen una situación de superioridad y ventaja sobre las mujeres (formas de opresión política, sexual, social y cultural).

El género como categoría permite analizar sistemas de relaciones sociales, en especial interrelaciones. La cuestión central consiste en explicar procesos, cómo y por qué suceden y sobre todo sus significados. Para comprender los significados del género y cómo actúa, según la historiadora Joan Scott, es preciso considerar los sujetos individuales, la organización social y la naturaleza de sus interrelaciones. Al igual que visualizar el poder no como algo unificado y centralizado, más bien como constelaciones dispersas de relaciones desiguales, donde hay lugar para la agencia humana de construir identidad, relaciones y un lenguaje que contiene la posibilidad de negación, resistencia y reinterpretación. Bajo este marco, define el género como “un elemento de las relaciones sociales basadas en las diferencias que distinguen los sexos... una forma primaria de relaciones significantes de poder”, que comprende cuatro elementos: símbolos, normas, instituciones, identidades. En su visión el género no se reduce a la familia y a los sistemas de parentesco, se construye y expresa también en la economía y la política, tiene efectos

---

*corresponden a la producción de bienes y servicios del mercado, a la política y el Estado, a la cultura y a la diferenciación social en clases. En el ámbito privado, quedaron las actividades vinculadas a la reproducción humana y a la producción de bienes y servicios que permiten el mantenimiento cotidiano de las personas, tanto las que participan del mundo público como de las que están imposibilitadas de hacerlo. La dimensión de género hizo que el ámbito público se considerara masculino y el privado femenino”. ASTELARRA, J. (2004): Políticas de género en la Unión Europea y algunos apuntes sobre América Latina, CEPAL, Santiago, pág. 9.*

en las relaciones sociales e institucionales, visualizadas como campo primario dentro del cual o por medio del cual se articula el poder<sup>29</sup>.

Así también María Jesús Izquierdo<sup>30</sup> profundiza en la distinción analítica entre sexo y género. Considera el sexo no como punto de partida para la construcción del género, más bien como la dimensión física del género. El cuerpo es visto como un hecho psicosocial. De manera que el desarrollo corporal no es un hecho puramente orgánico, es el resultado de la relación del organismo con el medio, que no es ni neutral ni igual para todas las personas, imprime sus huellas en los cuerpos en función del sexo, la clase, la jerarquía social. Al respecto señala: “En cierto modo no tiene demasiado sentido decir que el sexo se contrapone al género, sino más bien tomar el sexo como la significación física del género, porque el sexo no precede al género sino que es su resultado. Somos un cuerpo consciente, un cuerpo que tiene historia, al que le han precedido otros cuerpos con su historia”.

Además de rechazar la existencia de una relación determinante y lineal entre sexo y género, resulta también valioso este planteamiento de la influencia recíproca y la interdependencia entre uno y otro. Así como también su recordatorio de que el sistema sexo – género se compone, ante todo, de relaciones de desigualdad y no de complementariedad. Mujeres y hombres tienen distinto valor, al igual que sus actividades. “La complementariedad sólo es una apariencia que contribuye a legitimar la desigualdad al confundirla con la diferencia”.

Desde esta perspectiva interaccionista, la explicación de la desigualdad social de las mujeres requiere tomar en cuenta lo corporal, lo social, lo psicológico, lo histórico, como hechos no separados, sino como resultado de la suma de todas esas dimensiones. En función de lo anterior, se entiende la complejidad de las políticas de igualdad de género. Estas deberán priorizar desigualdades de las mujeres, que derivan de diferentes esferas de actividad y demandan de respuestas urgentes del Estado y sus instituciones, pero

---

<sup>29</sup> SCOTT, J W (1986): “El género: una categoría útil para el análisis histórico”, en *El género: La construcción cultural de la diferencia sexual*, LAMAS M. (Comp.), Universidad Autónoma de México, 1996, págs. 265 – 302.

<sup>30</sup> IZQUIERDO, M. J. “Sistema sexo – género”, diciembre 2014, ([http://cdd.emakumeak.org/ficheros/0000/0165/teorico\\_1\\_c.pdf](http://cdd.emakumeak.org/ficheros/0000/0165/teorico_1_c.pdf)). Véase: IZQUIERDO, M. J. (1998): *El malestar en la desigualdad*, Cátedra, Madrid, 1998.; IZQUIERDO, M. J. (2001): *Sin vuelta de hoja. Sexismo: Placer, poder y trabajo*, Editorial Bellaterra, Barcelona.

especialmente deberán definir medidas concretas para superar desigualdades estrechamente relacionadas entre sí.

Así también es importante tomar en cuenta la interdependencia entre las políticas públicas y las relaciones de género y el imperativo de incidir en la definición de ambas, dado que no es posible concebir unas sin las otras. El Estado y sus políticas contribuyen a configurar las relaciones de género en el seno de la sociedad, al mismo tiempo que las relaciones de género lo hacen con el tipo de Estado. Desde esta perspectiva, los planes de igualdad expresan transformaciones en las normas que estructuran las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad y representan opciones político-institucionales, que suponen cambios en la organización social de género imperante en las instituciones sociales, políticas, culturales y económicas<sup>31</sup>.

Desde el feminismo se han generado replanteamientos sobre la relación entre las relaciones de género y el Estado. Sofía Arguello<sup>32</sup> analiza las propuestas de Georgina Waylen<sup>33</sup> y Wendy Brown<sup>34</sup>, que hacen un replanteamiento de dicha relación en varios sentidos. Si bien sostienen que las relaciones de género se encuentran constituidas por el Estado, ambas insisten en entender el Estado no como unilateral, ni tampoco como fijo y unitario. En su lugar insisten en el Estado como un espacio de lucha y en su “naturaleza no homogénea”. Desde esta óptica, el Estado juega un papel importante en la creación de formas particulares de relaciones y desigualdades de género. Construye y regulariza las relaciones de género y las relaciones entre hombres y mujeres, pero no siempre como un ente de subordinación de las mujeres. Estas visiones abren la posibilidad de cambio de las relaciones de género desde el Estado y bajo el objetivo de la igualdad.

Las transformaciones de las relaciones de género son producto de la acción de actores clave (mecanismos de la mujer, organizaciones de mujeres y feministas, organismos

---

<sup>31</sup> BATTHYÁNY, K.: "La mirada regional", en: *Construyendo autonomía: compromisos e indicadores de género*, BATTHYÁNY, K y MONTAÑO, S. (Coord.), CEPAL, Santiago, págs. 23 y 31.

<sup>32</sup> Citado por ARGÜELLO PAZMIÑO, S.: "El Estado y el clóset. Ciudadanías sexuales en Ecuador y Bolivia, Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano, CLACSO, No 49, marzo 2012.

<sup>33</sup> WAYLEN, G: "Gender, feminism and the state: an overview" en: *Gender, politics and the state*, RANDALL, V. & WAYLEN G. (Editors), Routledge, London, 1998.

<sup>34</sup> BROWN, W (1995): *States of Injury: Power and Freedom in the Late Modernity*, Princenton University Press, New Jersey.

internacionales de cooperación), pero también de las oportunidades y restricciones de las normas institucionales, que regulan las relaciones entre los sujetos. A su vez las normas son resultado de procesos históricos, que configuran el andamiaje político institucional en el que se construye la igualdad de género. Las normas no son determinantes en términos absolutos, pues son los actores quienes las reproducen y dan sentido<sup>35</sup>. De manera que esa relación de doble vía entre normas institucionales y actores sociales es la que posibilita el juego político para la transformación de las relaciones de género.

### **3. DELIMITACIÓN Y ALCANCE DE LOS CONCEPTOS DE NO DISCRIMINACIÓN, EQUIDAD, IGUALDAD**

La igualdad implica necesariamente el reconocer diferencias de las personas, que se traducen en desventajas y desigualdades y obstaculizan el disfrute de oportunidades y derechos, según posturas feministas. Desde esta óptica, no sólo se trata de que mujeres y hombres tengan iguales derechos, también que estén en capacidad de disfrutarlos y esto con frecuencia significa corregir desventajas y superar desigualdades. Por esta razón, es importante diferenciar entre la igualdad de hecho y la igualdad de jure o de derecho.

La igualdad de derecho es la igualdad ante la ley, la dimensión jurídico política de la igualdad, que no toma en cuenta las diferencias. Se podría decir que es el punto de partida de la igualdad, pero no es suficiente, en tanto existen desigualdades, que limitan el ejercicio de los derechos y la igualdad real o igualdad sustantiva, que se concreta en hechos. También es necesario diferenciar la igualdad de oportunidades y la igualdad de resultados. Pensar que la igualdad de oportunidades y derechos en su dimensión formal es garantía de la igualdad como hecho o la igualdad sustantiva, es no reconocer la

---

<sup>35</sup> *La elaboración de una agenda de género global y regional, la aprobación de normas transnacionales de género en Conferencias de Naciones Unidas y de sus respectivas agendas por parte de los gobiernos son factores que juegan un papel fundamental en las transformación de las relaciones de género. A su vez que la jurisprudencia, las concepciones e interpretaciones de las políticas y de la cultura y organización burocrática que caracteriza la gestión estatal, posibilita la construcción y reproducción de relaciones desiguales de género. A esto se apunta cuando se argumenta acerca del carácter omnipresente del Estado tanto en la construcción y reproducción de las relaciones de género desiguales, como en su transformación. GUZMÁN, V. y MONTAÑO, S. (2012): Políticas públicas e institucionalización de género en América Latina (1985 – 2010), CEPAL, Santiago, págs. 5-8.*

existencia de diferencias y desigualdades, que se traducen en obstáculos para el disfrute de los derechos<sup>36</sup>. En otras palabras, aunque mujeres y hombres tengan formalmente iguales oportunidades y derechos, esto no es garantía de igualdad real, porque existen diferencias y desigualdades asociadas a la condición de género, que limitan el pleno disfrute de esas oportunidades y derechos en el caso de las mujeres.

Una cuestión es que se brinden oportunidades o se reconozcan derechos y otra muy diferente que esto sea garantía de igualdad, o bien de la igualdad como un resultado o hecho. Por todo lo anterior, se dice que la igualdad de oportunidades y derechos es un concepto incompleto para garantizar la igualdad sustantiva. Esta requiere de un trato diferente, que tome en cuenta las desigualdades y la forma de superarlas. Este trato diferente lo que busca finalmente es generar condiciones para el ejercicio de derechos. Y el sentido de la igualdad es que las personas puedan gozar y ejercer sus derechos. A la vez que la igualdad es un derecho humano y por tanto una obligación legal a las que no se pueden substraer los Estados<sup>37</sup>.

La igualdad, la equidad y la no discriminación son conceptos estrechamente relacionados y complementarios entre sí, pero con contenidos y alcances particulares. Sin embargo, con frecuencia, se utilizan como sinónimos.

El sustento conceptual más importante de la no discriminación es la CEDAW, que en su Artículo 1 establece: “A los efectos de la presente Convención, la expresión “discriminación contra la mujer” denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> FACIO, A: “Igualdad sustantiva. Un paradigma emergente en la ciencia jurídica”, (diciembre, 2014), (<http://cidem-ac.org/PDFs/bibliovirtual/IGUALDAD/IGUALDAD%20SUSTANTIVA%20DRA%20ALDA%20FACIO.pdf>).

<sup>37</sup> FACIO, ALDA (S.F.): *¿Igualdad y/o Equidad?, Notas para la igualdad No 1, Centro Regional del PNUD para América Latina y el Caribe, Panamá.*

<sup>38</sup> Artículo 1 de la CEDAW. Véase: COMISIÓN DE LA CONDICIÓN JURÍDICA Y SOCIAL DE LA MUJER (1999): *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Instituto Nacional de las Mujeres, San José.*

La igualdad es un concepto más amplio, que la no discriminación y la equidad. García Prince<sup>39</sup> delimita claramente el alcance y sentido de estos conceptos, que cataloga de principios complementarios y necesarios. Señala que en la precisión del concepto de equidad, resultan centrales los aportes de John Rawls. En particular, la idea de la diferencia como elemento indispensable de la igualdad, un trato diferencial a quienes están en desventaja y la justicia como equidad. Puntualiza que la equidad se relaciona con el trato a las necesidades e intereses de las personas diversas o diferentes. Implica acciones deliberadas para corregir las desventajas y eliminar las desigualdades. Las acciones positivas son un claro ejemplo de medidas de equidad. El propósito último de la equidad es contribuir a lograr la igualdad, por encima de las diferencias. La equidad de género, en concreto, consiste en dar un trato justo y equivalente, según necesidades y demandas particulares de mujeres y hombres.

De lo expuesto, se desprende que la equidad resulta indispensable para la igualdad. O en otras palabras, la igualdad demanda de políticas de equidad, que buscan corregir desigualdades mediante un trato justo y equitativo, a fin de garantizar ejercicio de derechos y, por ende, igualdad real. Al respecto señala Evangelina García: “La equidad es un principio complementario de la igualdad y tiene respecto a ella un carácter instrumental, ya que contribuye a su logro. La equidad permite invalidar o anular las desventajas derivadas de las desigualdades creadas socialmente...”<sup>40</sup>.

En síntesis, los conceptos y principios de no discriminación, equidad e igualdad, aunque complementarios, tienen un alcance y ámbito particular. La no discriminación puntualiza en la superación de exclusiones o restricciones que enfrentan las mujeres (por el hecho de ser mujeres), para el ejercicio de sus derechos. La equidad se relaciona con un trato diferente y justo a las desigualdades de género, implica medidas concretas para superarlas y garantizar a las mujeres el disfrute de sus derechos. La igualdad implica goce pleno de los derechos, por tanto condiciones no sólo para disfrutar las oportunidades, sino también para el ejercicio de derechos y esto necesariamente significa la transformación de las desigualdades de género.

---

<sup>39</sup> GARCÍA PRINCE, E. (2008): *Políticas de Igualdad, Equidad y Gender Mainstreaming. ¿De qué estamos hablando? Marco Conceptual*, PNUD, San Salvador, págs. 30 – 34.

<sup>40</sup> GARCÍA PRINCE, E. (2008): *Óp. cit.*, pág. 34.

#### **4. DEFINICIONES DE POLÍTICAS DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES, POLÍTICAS DE EQUIDAD DE GÉNERO, POLÍTICAS DE IGUALDAD DE GÉNERO**

Para referirse a las políticas de igualdad entre mujeres y hombres se utilizan diferentes términos. En ocasiones se utilizan indistintamente, o bien como sinónimos, cuando en realidad tienen connotaciones y sentidos distintos. Se habla de políticas de equidad, políticas de igualdad de oportunidades, políticas de igualdad, políticas de acciones positivas, políticas de género, políticas de transversalidad de género. No todas estas denominaciones tienen un mismo significado, aunque esto muchas veces no se tenga claro o si se tiene no se hace explícito. Detrás de cada una de estos términos, hay visiones y enfoques diferentes y particulares de la igualdad y la equidad entre mujeres y hombres.

La igualdad viene a ser el objetivo central y las políticas el medio para alcanzarla. En tanto existen desigualdades de género que cercenan el ejercicio de derechos a las mujeres, se requieren acciones y políticas que reviertan estas discriminaciones y desigualdades. Pero no todas las políticas de género buscan la igualdad, por eso no se pueden equiparar políticas de género y políticas de igualdad.

Esta dimensión de cambio de relaciones sociales y, en particular, de las relaciones entre mujeres y hombres como relaciones de poder, es el elemento central y distintivo de las políticas de igualdad de género. Las políticas de igualdad buscan transformar el orden de género, la jerarquía de poder que domina en todos los órdenes las relaciones entre mujeres y hombres, o bien transformar la supremacía masculina. García Prince define las políticas de igualdad en los siguientes términos: "...conjunto de principios, normas y objetivos formulados explícitamente (a través de fórmulas legales y técnico administrativas) y sancionadas por el Estado (autoridades públicas), dirigidas a la consecución de la igualdad de hecho y de derecho de mujeres y hombres"<sup>41</sup>.

De esta definición son tres los aspectos a destacar: su carácter explícito, el respaldo de autoridades públicas y su fin último, como es la igualdad real o sustantiva. Algunas de las políticas de género que se impulsan en la región, según esta definición, no podrían ser catalogadas de políticas de igualdad, en tanto su propósito central no es exactamente la

---

<sup>41</sup> GARCÍA PRINCE, E. (2008) *Óp. cit.*, págs. 42-43.



igualdad, o bien no han contado con apoyo real, efectivo y continuo de autoridades públicas e institucionales. Las medidas o acciones impulsadas con frecuencia no abonan directamente a la igualdad y a la transformación de las desigualdades de género, aunque en su propuesta consignan la igualdad como fin.

María Bustelo<sup>42</sup> define las políticas de igualdad de género como el “conjunto de intenciones y decisiones, objetivos y medidas adoptadas por los poderes públicos en torno a la promoción de la situación de la mujer y de la igualdad de género entre mujeres y hombres (...) y que tienen por objetivo conseguir una mayor igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, incidiendo sobre las condiciones socioeconómicas y culturales que impiden y obstaculizan dicha igualdad”. Esta definición resalta el hecho de que las instituciones públicas deben desarrollar acciones deliberadas para alcanzar la igualdad y esas acciones deben ir más allá del mero reconocimiento y tutela de la igualdad de género en las leyes.

Los derechos son la guía fundamental del diseño e implementación de las políticas de igualdad. Las políticas de género han posicionado fuertemente la igualdad de derechos y oportunidades, especialmente los primeros planes o las políticas de igualdad de la primera generación. Esto ha significado críticas, en el sentido de que no es suficiente la igualdad de oportunidades y derechos, son necesarias medidas para asegurar la igualdad de acceso, igualdad de trato e igualdad de resultados<sup>43</sup>. Por esta razón, en una segunda etapa, en lugar de presentarse como políticas de igualdad de oportunidades, se comienza a utilizar con mayor frecuencia el calificativo de igualdad a secas, “igualdad de género”, o “igualdad y equidad de género”. Lo que habría que profundizar es si efectivamente más que un cambio en su denominación, se produjeron cambios en los enfoques y en las concepciones de igualdad de las políticas.

---

<sup>42</sup> BUSTELO, M (2004): *La evaluación de las políticas de género en España*; Editorial Los libros de la Catarata, Madrid, pág. 17.

<sup>43</sup> Judith Astelarra formula importantes críticas a la primera generación de planes de igualdad de oportunidades. Además de afirmar que se preocuparon principalmente por la participación de las mujeres en lo público y no de la calidad de esa presencia, también puntualiza limitaciones de diseño de estos primeros planes de igualdad de oportunidades. Véase: ASTELARRA, J. (2005): *Veinte años de políticas de igualdad*, Ediciones Cátedra, Madrid. ASTELARRA, J.: “Veinte años de políticas de igualdad de oportunidades en España”, En: *Igualdad de Oportunidades en las Políticas Públicas*, Tomo II, Proyecto de Promoción de Políticas de Género GTZ, Tomo II, Managua, 2003, págs. 35 – 50.

Para Astelarra<sup>44</sup> las políticas de igualdad de oportunidades se preocuparon fundamentalmente por resolver la “ausencia” de las mujeres del mundo público, es decir, su incorporación en el mercado laboral y la política, pero sin cambiarlo. Desde su punto de vista, no basta corregir la ausencia, es fundamental abordar la “presencia” de las mujeres. Ello implica necesariamente cambiar la estructura social, las relaciones entre mujeres y hombres, es decir, cambiar la sociedad. Su tesis es que las políticas de igualdad de oportunidades se deben complementar y acompañar de otras políticas, más difíciles y de mayor envergadura, que enfatizan en el cambio de la división sexual del trabajo y la dicotomía público – privado (por ejemplo: las políticas de paridad entre mujeres y hombres, de acción positiva y de conciliación de la vida familiar y laboral –redistribución y corresponsabilidad del trabajo doméstico). En su opinión, las políticas de igualdad de oportunidades conllevaron cambios y avances para las mujeres, pero desde la óptica de la resolución de su ausencia, quedándose sin abordar los cambios necesarios para resolver la presencia de las mujeres o para cambiar las relaciones sociales.

Para las mujeres la igualdad de oportunidades no produce necesariamente igualdad en los resultados. La creciente incorporación de las mujeres en el mercado laboral y su consecuente autonomía económica no ha brindado los resultados esperados, en la medida que persisten otras desigualdades vinculadas con el trabajo doméstico – reproductivo como responsabilidad de las mujeres.

Hay autoras que definen tipos de políticas de igualdad en función de estrategias o enfoques. Astelarra<sup>45</sup> propone la existencia de tres tipos de estrategia de política pública: igualdad de oportunidades, acción positiva y transversalidad de género. La más utilizada, en su opinión, es la igualdad de oportunidades, aunque con resultados parciales, no obstante, propone no desecharla del todo, pues considera son un punto de partida para desarrollar otras políticas. Lo que se requiere es ir más allá de la mera igualdad de oportunidades y socavar las desigualdades de género. Esta autora puntualiza algunas de las características y tendencias más relevantes de las políticas de igualdad de oportunidades en el contexto de la Unión Europea y de América Latina, en particular<sup>46</sup>:

---

<sup>44</sup> ASTELARRA, J (2003) *Óp. cit.* pág. 36.

<sup>45</sup> ASTELARRA, J. (2004) *Óp. cit.* págs. 7 - 8.

<sup>46</sup> *Ibíd.*, págs. 19 – 38.

- a. Los planes de igualdad de oportunidades en América Latina han enfatizado en medidas de conocimiento, información, sensibilización y formación sobre las desigualdades de las mujeres. Contemplan pocas actuaciones estructurales contra la discriminación, excepto algunos cambios legislativos.
- b. Los principales colectivos destinatarios son mujeres en condiciones de pobreza (tendencia específica o acentuada en América Latina).
- c. También tienen un foco particular en colectivos de mujeres en situaciones de fuerte discriminación o vulnerabilidad.
- d. Priorizan participación de las mujeres en el mundo público. Enfatizan en cierto tipo de medidas relacionadas con la revisión de marcos legales, creación y aprobación de legislación, educación e información a las mujeres de sus derechos. Lo central es corregir la ausencia de las mujeres de lo público.
- e. El foco se centra en cambiar a las mujeres mediante su presencia en lo público.

A manera de tendencias y características específicas de las políticas de igualdad de oportunidades de América Latina<sup>47</sup>, señala:

- a. Una atención preferente de mujeres pobres o en marginalidad (por ejemplo: mujeres indígenas).
- b. Las medidas enfatizan en el conocimiento de las mujeres de sus derechos, estudios – investigaciones, incorporación en el mercado laboral, acceso a la educación y revisión de currículos educativos.
- c. Las acciones positivas se proponen, principalmente, en el ámbito de la participación política.
- d. Poca atención a las familias y, en particular, a la redistribución del trabajo doméstico familiar.
- e. Un papel clave de las Agencias de Naciones Unidas (instituciones supranacionales) y de la CEDAW, que además aporta un sistema de control y supervisión.
- f. Generalmente los Planes no se acompañan de un sistema de evaluación y seguimiento y tampoco se precisan los presupuestos.

---

<sup>47</sup> Con base en el análisis de políticas e Informes CEDAW de 6 países latinoamericanos: Chile, Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Colombia y México. ASTELARRA, J. (2004) *Óp. cit.* págs. 33 – 37.

El elemento transformador de las políticas de igualdad también es destacado por García Prince, que propone el término de políticas género sensitivas o transformadoras, que se centran en las diferencias de género y los “issues” de género que expresan desigualdades<sup>48</sup>.

Por su parte Teresa Incháustegui<sup>49</sup> (2005) habla de políticas de equidad de género, que responden a enfoques distintos de la desigualdad de género y a una estrategia de intervención pública diferente. Las clasifica en función de cuatro enfoques: igualdad de trato, igualdad de oportunidades, transversalidad del género y de paridad o de generización de la ciudadanía. Las políticas de igualdad de trato se basan en el concepto liberal de igualdad, que supone que todas las personas son iguales ante la ley. No toman en cuenta diferencias y las instituciones - leyes se visualizan como imparciales. Están orientadas a la igualdad de “jure”, o igualdad formal de derechos entre “individuos iguales independientemente de su sexo”. Las políticas de igualdad de oportunidades sí reconocen la importancia de políticas diferenciadas para igualar oportunidades entre mujeres y hombres. Presentan cierto énfasis en el acceso de las mujeres al mundo público y del trabajo y se desarrollan como acciones sectorizadas, focalizadas y proyectos específicos. Otorgan gran importancia a las reformas legales y no transforman relaciones de género, sólo se abordan los síntomas de la desigualdad y no sus causas. El enfoque de la transversalidad de género busca incorporar la perspectiva de género en todo el proceso de las políticas públicas. También “evitar la tendencia de atender las demandas de género como “asuntos de mujeres”, recludos en programas específicos, con poco presupuesto y desvinculados del curso principal de las políticas públicas”. Se concibe como una ampliación del campo de actividad de las políticas de género, de modo que todas las políticas estén cruzadas por la perspectiva de género. Se visualiza como una propuesta ambiciosa y difícil de concretar. No pretende ni eliminar ni sustituir las intervenciones en la lógica de igualdad de trato, igualdad de oportunidades u otra variante de políticas de equidad de género.

Las políticas basadas en el enfoque de la paridad y la generización de la ciudadanía proponen una representación paritaria de mujeres y hombres en todas las actividades,

---

<sup>48</sup> GARCÍA PRINCE, E. (2008) *Óp. cit.*, pág. 42.

<sup>49</sup> INCHÁUSTEGUI, T. (2009): *¿Qué es política pública con enfoque de género?*, FLACSO, México.

principalmente en los puestos políticos y una “ciudadanía generizada” que supere la idea de ciudadanos “neutros”, sin sexo y sin diferencias.

Para Incháustegui estos son modelos para interpretar, diagnosticar y elaborar políticas públicas. Se trata de modalidades de políticas de equidad no excluyentes, que se pueden combinar y complementar.

Las clasificaciones de las políticas de igualdad, según enfoques o estrategias, en nuestra opinión, resultan un poco forzadas. No existen tipos puros de políticas de igualdad. Las políticas toman elementos de uno y otro enfoque (combinaciones). Una política de igualdad pueden combinar diferentes tipos de medidas: igualdad de oportunidades, acción positiva y transversalidad. El elemento común es la búsqueda de la igualdad, que puede ser la igualdad de derecho o la igualdad real, dependiendo del tipo de medidas que se desarrollen y para ello se recurre a diferentes estrategias como la acción positiva o la transversalidad.

Desde nuestro punto de vista, las políticas de igualdad son especies de híbridos, políticas en proceso de evolución, que transitan de la igualdad de oportunidades y derechos a la posibilidad de impactar en la división sexual de trabajo y en las desigualdades de género desde sus causas.

Así también, se concibe la búsqueda de cambios en las relaciones y desigualdades de género, como su elemento central y distintivo. No es sólo brindar oportunidades. Es generar cambios en la sociedad para garantizar verdaderas oportunidades. Modificar el punto de partida (las desigualdades y la discriminación) para que las oportunidades tengan una base sostenible y las mujeres se beneficien de esas oportunidades sin arrastrar discriminaciones. La discriminación se resuelve no sólo mediante oportunidades, es necesario cambiar las fuentes de desigualdad.

## 5 LA TRANSVERSALIDAD DE GÉNERO COMO ESTRATEGIA DE POLÍTICA PÚBLICA

El concepto de *Gender Mainstreaming* aparece en la IV Conferencia Mundial de la Mujer, específicamente en el Capítulo 2, párrafo 25, en el Marco Global de Referencia<sup>50</sup>. Existe cierto consenso en definir la transversalidad de género como una estrategia de política pública y no exactamente como un tipo de política pública de igualdad. Se concibe, ante todo, como una estrategia, aunque no existe consenso sobre su definición y alcance.

El concepto de *Gender Mainstreaming* entró efectivamente a la corriente de la política pública internacional en 1995 (setiembre), a partir de su aparición en la Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer. No obstante, el concepto de transversalización de género en las políticas públicas, se había utilizado antes de Beijing, pues había tenido cierto desarrollo en la Tercera Conferencia Mundial sobre la Mujer en Nairobi, Kenia (1985). Así como también en políticas nacionales de varios países del norte de Europa, como los Países Bajos, Suecia y Noruega. El término ingresó en el lenguaje de la Comunidad Europea, por primera vez, en 1991, cuando emerge como un elemento innovador en el Tercer Programa para la Igualdad de Oportunidades (1991 - 1995)<sup>51</sup>. Sin embargo, dicho interés en este período no se acompañó de la creación de estructuras institucionales, que permitieran llevar este concepto a la práctica.

La transversalidad de género, en el contexto europeo, toma fuerte impulso en 1996, cuando la Comisión Europea establece el principio de la transversalidad como enfoque esencial de las políticas, señalando que, de cara a la consecución de la integración de la igualdad entre los sexos, “de lo que se trata es de no limitar los esfuerzos de promoción de la igualdad a la ejecución de medidas específicas a favor de las mujeres, sino de movilizar explícitamente todas las acciones y políticas generales, teniendo en cuenta

---

<sup>50</sup> En el capítulo 2, párrafo 25, Marco Global de Referencia se señala que: “...many Governments have enacted legislation to promote equality between women and men and have established national machineries to ensure the mainstreaming of gender perspectives in all spheres of society”. UNITED NATIONS (1995): *Report of the Fourth World Conference on Women, Fourth World Conference on Women, Beijing*.

<sup>51</sup> POLLACK, M. & HAFNER-BURTON, E.: “Mainstreaming Gender in the European Union”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 7, No. 1, noviembre 2014, (<http://www.jeanmonnetprogram.org/archive/papers/00/000201.html#TopOfPage>).

activa y visiblemente en el diseño de las mismas sus posibles efectos sobre las situaciones respectivas de los hombres y de las mujeres”<sup>52</sup>.

Hay quienes equiparan *Mainstreaming* de género con análisis de género, o bien con institucionalización de género, cuando se trata de procesos diferentes aunque relacionados y complementarios. El análisis de género consiste básicamente en tomar en cuenta las particularidades de mujeres y hombres, que se expresan en diferencias y desigualdades y sus efectos particulares. La institucionalización implica la incorporación del enfoque de género en las normas y rutinas de una organización, es cuando la búsqueda de la igualdad entre mujeres y hombres se ha convertido en una práctica regular. De manera que el análisis y la institucionalización de género se pueden considerar condiciones indispensables para la transversalidad.

En la Plataforma de Acción de Beijing el término *Gender Mainstreaming* aparece en una gran cantidad de párrafos. Se habla de políticas de *Gender Mainstreaming*, *Gender Mainstreaming* como dimensión de las políticas de desarrollo, *Gender Mainstreaming* de los derechos humanos. En los párrafos 79, 105, 123, 141, 164, 189, 229, 238, 252, 273 se señala que los gobiernos deben promover políticas activas y visibles de integración de la perspectiva de género en todas las políticas y programas de diversidad de ámbitos (educación, salud, violencia contra las mujeres, conflictos armados, empleo e independencia económica, participación política y toma de decisiones, derechos humanos, medios de comunicación, recursos naturales y medio ambiente, infancia y juventud) y analizar sus posibles efectos en las mujeres y en los hombres.

Existen tres definiciones básicas de referencia obligatoria sobre *Gender Mainstreaming* o transversalidad de género. Estas definiciones, en orden cronológico, son del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (1997), del Consejo de Europa (1998) y del Programa de Naciones Unidas PNUD (2000)<sup>53</sup>. En la definición del Consejo Económico

---

<sup>52</sup> FERNÁNDEZ DE CASTRO, P (2012): "El camino hacia la transversalidad de género, el empoderamiento y la corresponsabilidad en las políticas de igualdad de género"; en *Universitas: Revista de Filosofía, Derecho y Política*, nº 16, julio 2012, pág. 86. Se refiere a la siguiente comunicación del 21 de febrero de 1996: Comisión de las Comunidades Europeas: Integrar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el conjunto de las políticas y acciones comunitarias, setiembre 2014, (<http://atticus.ciudadalcala.org/guia-mujeres/lib/pdf/Normativa/i3.pdf>).

<sup>53</sup> Para el **Consejo Económico y Social de Naciones Unidas ECOSOC** el *mainstreaming* de la perspectiva de género es el proceso de evaluar las implicaciones que tiene para hombres y

y Social de Naciones Unidas<sup>54</sup> son tres los elementos a destacar: en primer lugar, se plantea que su objetivo final es la igualdad de género; en segundo lugar, que su propuesta consiste en evaluar las implicaciones de las acciones (leyes o políticas) en mujeres y hombres y en tercer lugar, que es una estrategia para tomar en cuenta experiencias, necesidades e intereses de mujeres y hombres en las políticas y los programas de todas las esferas. Por su parte, el Consejo de Europa la define como la incorporación de la igualdad en todas las políticas, en todos los niveles y en todas sus fases. Es una definición abarcadora y también ambiciosa desde su aplicabilidad. El Programa de Naciones Unidas<sup>55</sup> la define como una estrategia que busca la incorporación de género en todas las políticas y programas, pero también en los procedimientos y cultura de una institución u organización, aspecto este último no presente en las otras definiciones (dimensión micro: instituciones). A su vez, se plantea la imperiosa necesidad de un trabajo de coordinación de un equipo con ciertas competencias y habilidades.

Son definiciones con alcances diferentes, pero no contradictorias ni excluyentes entre sí. Las tres coinciden en la incorporación de la igualdad de género en las políticas, es decir,

---

*mujeres cualquier acción que se planifique, incluyendo las de tipo legislativo, las políticas o los programas en todas las áreas y a todos los niveles. Es una estrategia para hacer de las experiencias y necesidades o intereses de hombres y mujeres una dimensión integral en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, sociales y económicas, a fin de que hombres y mujeres se beneficien por igual y desaparezca la desigualdad. El objetivo final es lograr la igualdad de géneros. Véase: NACIONES UNIDAS (1999): Informe del Consejo Económico y Social 1997, Asamblea General, Documentos Oficiales A/52/3, Nueva York. Para el **Consejo de Europa** el género en el mainstreaming tiene como propósito integrar el interés en la igualdad de géneros en todas las políticas, programas, procedimientos administrativos y financieros y en el marco cultural de la institución u organización. Es una estrategia para asegurar que: 1) La igualdad de hombres y mujeres esté incluida en todas las fases menores o mayores del proceso de toma de decisiones de una organización. 2) El producto o resultado de decisiones que se hayan tomado sea sistemáticamente monitoreado en lo referido a su impacto en igualdad de géneros. Una iniciativa efectiva de género en el mainstreaming requiere la interacción compleja de numerosas habilidades y competencias usualmente coordinadas en un equipo de trabajo integrado para tal fin. Mientras para el **PNUD** gender mainstreaming implica la reorganización, fortalecimiento, desarrollo y evaluación del proceso de las políticas públicas, a fin de que la perspectiva de la igualdad de género sea incorporada en todas las políticas, a todos los niveles y en todas sus fases, por los actores normalmente involucrados en su elaboración. Véase: GARCÍA PRINCE, E. (2008) Óp. cit.*

<sup>54</sup> NACIONES UNIDAS (1999). Óp. cit.

<sup>55</sup> GENDER AND DEVELOPMENT PROGRAM (2001): *Learning and Information Pack*. United Nations Development Programme, New York.



en la igualdad como una dimensión transversal de las políticas (y además de las instituciones). Este es el sentido estratégico de la transversalidad: la incorporación de una mirada de igualdad, que reconozca las diferencias entre mujeres y hombres, pero sobre todo aquellas diferencias que se han convertido en desigualdades y lo más importante, las acciones y medidas para responder y desactivar esas desigualdades.

La transversalidad no puede quedarse en el análisis o el diagnóstico de las desigualdades, no basta con reconocer impactos diferenciados de las políticas y las acciones, es crucial también precisar cursos de acción para socavar las desigualdades entre mujeres y hombres.

La idea de transversalidad se fundamenta en dos cuestiones. En primer lugar, que las desigualdades de género se producen en todas las esferas, en tanto el sistema de género comprende diferentes órdenes de relaciones (económico, político, familiar, estatal, simbólico y cultural, entre otros), de manera que es necesario incidir en todos esos ámbitos. En segundo lugar, que esta es una tarea no específica de los mecanismos nacionales, como tampoco la igualdad podría encapsularse en una política de igualdad de actuación específica de los mecanismos nacionales para el adelanto de las mujeres, sino una tarea del conjunto de instituciones estatales.

También es importante tener claro que la transversalidad es una estrategia de política pública y no un fin en sí mismo. La incorporación del enfoque de género en una política o institución constituye el medio para un objetivo mayor: la igualdad entre mujeres y hombres. Sin embargo, en ocasiones, se otorga mayor importancia a los instrumentos, procesos y procedimientos para la transversalidad de género, que a la igualdad como objetivo último.

Como estrategia requiere de instrumentos para concretarse y con frecuencia estos instrumentos no se tienen, o los que se tienen no resultan efectivos, de manera que termina convirtiéndose en una aspiración. La ausencia de instrumentos efectivos es quizás una de las principales debilidades, por eso la fortaleza de la experiencia chilena que logra poner en funcionamiento un instrumento potente como el Sistema de Género del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), tal y como se analizará más adelante.

La transversalidad no es exactamente institucionalización del enfoque de género. La institucionalización podría visualizarse como una condición, pues sin duda otorga mayor

sostenibilidad. Definirla como la incorporación de género en todas las políticas públicas y hacer que todas las políticas públicas sean de igualdad, es una propuesta ambiciosa. La transversalidad tiene que ver con la incorporación de la igualdad de género en la corriente principal de las políticas públicas, o bien de asuntos estratégicos de género en la agenda de problemas públicos. Pero sobre todo requiere de claridad conceptual, diagnóstico de las desigualdades, políticas institucionales o sectoriales con objetivos y metas claras y orientaciones estratégicas básicas para la coherencia y articulación de los diferentes esfuerzos de transversalización de género en la institucionalidad pública.

El *gender mainstreaming* se centra en las estructuras del sistema (procesos, políticas, instituciones) que vulneran derechos y niegan oportunidades, en este sentido presta especial atención a la construcción social de los géneros, los efectos diferenciados en mujeres y hombres y las relaciones desiguales producto de las diversas dimensiones en que se construyen y reproducen los géneros. Desde esta óptica, se considera un enfoque de transformación de las relaciones de género en la sociedad, que además reconoce la heterogeneidad del sujeto colectivo mujer e introduce las dimensiones de clase, etnia, raza y orientación sexual, lo que permite dar cuenta de la conexión entre las diferentes desigualdades y concebir al género en un contexto de diversidad<sup>56</sup>.

Alba Alonso Álvarez<sup>57</sup> se refiere a las limitaciones de la aplicación del *mainstreaming* de género y las “lecciones aprendidas”. Para tal efecto, confecciona un exhaustivo estado de situación de la literatura sobre el tema. Las críticas sostienen que este concepto y estrategia no han logrado introducirse rápida y eficazmente, con el propósito de transformar las políticas públicas. Por el contrario, es objeto de múltiples resistencias y una limitada inclusión.

Las críticas que detalla la autora<sup>58</sup>, se pueden sintetizar en tres grupos.

---

<sup>56</sup> RIGAT-PFLAUM, M. (2008): “Gender mainstreaming: un enfoque para la igualdad de género”, en *Revista Nueva Sociedad*, Núm. 218, 2008, págs. 50 – 52.

<sup>57</sup> ALONSO ÁLVAREZ, A.: “El mainstreaming de género y sus nuevos desafíos: repensando el concepto de igualdad(es)”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No 47, junio 2010, págs. 1-13.

<sup>58</sup> ALONSO ÁLVAREZ, A. *Óp. cit.*, pág. 3-5.

Un primer grupo pone el acento en problemas de comprensión de su significado o limitada conceptualización. Incluye posiciones que sostienen que el *mainstreaming* de género se define de manera amplia (Daly, Beveridge & Nott)<sup>59</sup> y otras que su definición es más bien limitada (Donaghy, Squires, Verloo y Lombardo)<sup>60</sup>, ya sea poco transformadora, tecnocrática, o ciega a la interseccionalidad.

El segundo grupo de críticas se centra en la puesta en práctica y en particular en su limitada implementación y en los obstáculos y resistencias que genera el *mainstreaming* de género (Erlingsdóttir, Mósessdóttir & Squires)<sup>61</sup>. Algunos de los obstáculos identificados es que suele sustentarse en normas e instrumentos no vinculantes (Mazey y Lombardo)<sup>62</sup>, de manera que su aplicación queda sujeta a la capacidad de persuasión de los organismos de igualdad. También se argumenta la falta de claridad de los responsables y de los resultados que se quieren alcanzar (Benschop & Verloo)<sup>63</sup>, así como una inclusión parcial y diferenciada según fase, tipo de política, país o nivel de gobierno (Jacquot & Mazey)<sup>64</sup>, o bien el *policy issue* que se aborde. Tomando como referencia a Pollack &

---

<sup>59</sup> BEVERIDGE, F. & NOTT, S.: "Mainstreaming: a case for optimism and cynicism", *Feminist Legal Studies*, Nº 10, 2002, pp. 299-311.; DALY, M.: "Gender Mainstreaming in Theory and Practice", *Social Politics*, Vol. 12, Nº 3, 2005, pp. 433-450.

<sup>60</sup> DONAGHY, T. B.: "Mainstreaming: Northern Ireland's participative-democratic approach", *Policy and Politics*, Vol. 32, Nº 1, 2004, pp. 49-62; SQUIRES, J. (2005): "Is mainstreaming transformative? Theorizing mainstreaming in the context of diversity and deliberation", *Social Politics*, Vol. 12 Nº 3, 2005, pp. 366-388; VERLOO, M. & LOMBARDO, E. (2007): "Contested gender equality and policy variety in Europe: Introducing a critical frame analysis approach", *Multiple meanings of gender equality: a critical frame analysis of gender policies in Europe*, M. VERLOO (ed.), Budapest, CEU Press, 2007.

<sup>61</sup> MÓSESSDÓTTIR, L. & ERLINGSDÓTTIR, R.: "Spreading the word across Europe: Gender mainstreaming as a political and policy project", *International Feminist Journal of Politics*, Vol. 7 Nº 4, 2005, pp. 513-531.; Squires, Judith (2007), *The New Politics of Gender Equality*, New York, Palgrave Macmillan.

<sup>62</sup> MAZEY, SONIA: "Gender mainstreaming strategies in the EU: Delivering an agenda?", *Feminist Legal Studies*, Nº 10, 2002, pp. 227-240.; Lombardo, E. (2004): *La europeización de la política española de igualdad de género*, Valencia, Tirant lo Blanch.

<sup>63</sup> BENSCHOP, Y. & VERLOO, M.: "Sisyphus" sisters: can gender mainstreaming escape the genderedness of organizations?", *Journal of Gender Studies*, Vol. 15 Nº 1, 2006, pp. 19-33.; Mazey, S. (2001): *Gender mainstreaming in the EU: Principles and practice*, Kogan, London.

<sup>64</sup> JACQUOT, S. (2007): "Gender mainstreaming: a new instrument for an old fashioned policy? Towards a soft and more coordinated European gender equality policy", paper presented at the Workshop Governing the EU: Policy Instruments in a Multi-Level Policy, Centre d' Études

Hafner-Burton <sup>65</sup> señala que la mayor o menor apertura a la estrategia del *mainstreaming* de género se asocia con ventanas de oportunidad de los diferentes ámbitos, tales como estructuras de movilización y *policy advocacies*, en particular los marcos políticos dominantes y su compatibilidad con el objetivo de la igualdad de género.

El tercer grupo de críticas enfatiza en la forma o en las estrategias de implementación. Las críticas apuntan al elevado grado de tecnocratización y despolitización de su aplicación. Al respecto se puntualizan dos asuntos, que se configuran como disyuntivas y retos a la vez. El primero apunta a una estrategia de *mainstreaming* de género participativa, que incorpora a las mujeres, o una estrategia que comprende únicamente procesos administrativos. El segundo refiere a una estrategia de *mainstreaming* de género que se integra a las políticas existentes, o una que reformula la agenda política (Jahan: 1995)<sup>66</sup>.

Las críticas del *mainstreaming* de género devienen principalmente de la heterogeneidad, amplitud y falta de precisión conceptual y de mecanismos e instrumentos, que resulten efectivos para su cumplimiento. Ello indica que la transversalidad deberá superar estos obstáculos conceptuales e instrumentales, de otra manera perderá la fuerza de su planteamiento inicial de desigualdades presentes en todos los ámbitos de la administración pública, que no se podían atender únicamente con acciones específicas y legislación y, en particular, como enfoque transformador y global.

---

Européennes, París.; MAZEY, S.: "Gender mainstreaming strategies in the EU: Delivering an agenda?", *Feminist Legal Studies*, Nº 10, 2002, pp. 227-240.

<sup>65</sup> POLLACK, M. & HAFNER-BURTON, E.: *Óp. cit.*, pp.432-456

<sup>66</sup> JAHAN, R. (1995): *The elusive agenda: Mainstreaming women in development*, Zed Books. London.

## **V. ANTECEDENTES**

### **1. LA INCORPORACIÓN DE LA IGUALDAD DE GÉNERO EN LA AGENDA PÚBLICA**

La incorporación de la igualdad entre mujeres y hombres en la agenda de problemas públicos es el resultado de diferentes factores: compromisos jurídicos y políticos de los Estados y gobiernos; presión y movilización de las organizaciones de mujeres y feministas en defensa de sus derechos y situaciones de discriminación y desigualdad de las mujeres en diferentes ámbitos de la vida social, que se tornan conflictivas y demandan de respuestas de las instituciones estatales, como por ejemplo la violencia intrafamiliar contra las mujeres, quizás el mejor ejemplo de fenómeno altamente conflictivo. Todos estos factores presionan a los gobiernos, que comenzarán a desarrollar acciones sistemáticas para contrarrestar las desigualdades y favorecer la igualdad entre mujeres y hombres.

En la década de los noventa, se consolida un marco jurídico y político bastante potente a favor de la igualdad. Este contiene compromisos de índole jurídica, que se desprenden de Convenciones Internacionales y legislación nacional suscrita por los Estados y compromisos de índole política, que emanan principalmente de la Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial de la Mujer, Beijing 1995, Conferencias Regionales de la Mujer de la CEPAL y Conferencias Mundiales (Ambiente, Derechos Humanos, Población, Cumbre Social).

Es necesario aclarar que las resoluciones de los Foros Internacionales (Conferencias, Declaraciones, Cumbres) son guías orientadoras, no tienen un carácter vinculante u obligatorio, como si lo tienen las Convenciones y la legislación nacional. No obstante, se trata de compromisos de índole política, que también ejercen presión en los gobiernos.

La concreción de estos compromisos requiere de una acción continúa y decidida, que se materializa en Planes de Igualdad de Oportunidades, como primera expresión de política pública de igualdad en la región latinoamericana. De esta manera estos compromisos se configuran en el fundamento jurídico – político de las políticas de igualdad.

Podría plantearse la influencia de un componente supranacional de compromisos jurídicos y políticos que deriva en instrumentos de políticas nacionales de igualdad,

visualizadas como medios para garantizar el cumplimiento de dichos compromisos. Este componente supranacional deviene del contexto mundial y regional e irradia a lo nacional en términos de agendas y asuntos de atención prioritaria, pero también en términos de las estrategias a utilizar para avanzar en igualdad y empoderamiento de las mujeres, como las políticas de igualdad, la transversalidad de género y el rol coordinador de las políticas de los mecanismos nacionales de la mujer. Ello tiene como resultado importantes puntos de confluencia y similitud entre las experiencias nacionales de políticas de igualdad de género, por cuanto este componente supranacional marca y homogeniza dichas políticas en líneas generales, aunque las mismas expresan también importantes singularidades producto de las dinámicas sociales y políticas de los contextos nacionales<sup>67</sup>.

Como se señaló la CEDAW es el principal instrumento internacional sobre medidas y acciones específicas para combatir la discriminación contra las mujeres. Conocida también como la “Carta Magna de los Derechos de las Mujeres”, consta de un preámbulo y 30 artículos. Dos conceptos centrales que introduce la CEDAW son la igualdad entre los sexos y la no discriminación. Su propósito fundamental es la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres para lograr la igualdad entre los sexos en todas las esferas<sup>68</sup>. La no discriminación la define como distinción, exclusión o restricción basada en el sexo, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de derechos de las mujeres<sup>69</sup>. A su vez, introduce el concepto de igualdad de facto o igualdad real, más allá de la igualdad de derecho o la formalmente establecida. Otra cuestión importante es que establece un programa de

---

<sup>67</sup> Si bien es posible identificar características similares de las agendas, discursos, estrategias y políticas, las modalidades que asumen los procesos nacionales son singulares, tanto porque dependen de los factores políticos, culturales y sociales que caracterizan a cada sociedad específica, como por los modos particulares en que cada sociedad se integra, se reapropia y contribuye a los procesos supranacionales y globales. Cada uno de los contextos nacionales ofrece distintas oportunidades a los distintos actores e institucionalidades de género para cumplir sus cometidos. Véase: GUZMÁN, V. y MONTAÑO, S. (2012) *Óp. cit.*, pág. 8

<sup>68</sup> Véase: BINSTOCK, H. (1998): *Hacia la igualdad de la mujer. Avances legales desde la aprobación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, CEPAL, Santiago.; ZAPATA, D. (2007): *Indicadores para el cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*, CEPAL, Santiago.

<sup>69</sup> COMISIÓN DE LA CONDICIÓN JURÍDICA Y SOCIAL DE LA MUJER (1999): *Óp. cit.*

acción de medidas concretas para erradicar la discriminación contra las mujeres en diferentes ámbitos<sup>70</sup>.

También es importante resaltar que la CEDAW, en su Artículo 2, plantea a los Estados Partes “una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer”, que contemplaría medidas de índole legislativa, administrativa y de otro carácter.

Los Estados que suscriben la CEDAW se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos establecidos en este instrumento jurídico internacional y a adoptar las medidas necesarias para asegurar su disfrute. Su cumplimiento es supervisado por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Así también, los gobiernos deben brindar informes periódicos sobre medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra naturaleza para avanzar en su aplicación. Esto permite efectuar evaluaciones periódicas sobre la aplicación de la CEDAW en el plano nacional. Cabe señalar que todos los países latinoamericanos han suscrito esta Convención.

Otro antecedente central de las políticas de igualdad lo constituye la IV Conferencia Mundial de la Mujer, Beijing 1995 y su Plataforma de Acción. Esta Conferencia marca un hito por diferentes razones. En primer lugar, por introducir el enfoque de género en la explicación de las desigualdades entre mujeres y hombres. En segundo lugar, por plantear el impulso de políticas públicas para la igualdad entre mujeres y hombres y la incorporación del enfoque de género en la corriente principal de las políticas públicas (“*Mainstreaming*” de género), ambos como asuntos estratégicos.

La adopción de la Plataforma de Acción tuvo, en este sentido, tres importantes consecuencias. La primera, el fortalecimiento de los mecanismos nacionales para el adelanto de las mujeres, que cambian su carácter, mejoran su estatus y, como consecuencia de lo anterior, son dotados de mayores recursos financieros y humanos. Una institucionalidad de género más robusta fue necesaria para el impulso y la coordinación de las políticas de igualdad, a partir de la segunda mitad de la década de los noventa. La segunda el desarrollo de las primeras políticas públicas de igualdad, en su versión de

---

<sup>70</sup> La CEDAW contempla disposiciones en los siguientes ámbitos: 1. La pobreza como violación a los derechos humanos. 2. El derecho a la educación. 3. El derecho a la participación en la vida política del país. 4. El derecho a tener acceso a las mismas oportunidades que los hombres en la esfera del trabajo. 5. El derecho a la no discriminación en la esfera de la salud. 6. El derecho a vivir una vida libre de violencia. *Ibíd.*

Planes de Igualdad de Oportunidades. Y la tercera, el impulso del *Mainstreaming* o transversalidad de género, como estrategia de política pública.

La IV Conferencia posicionó fuertemente el enfoque de género, las políticas públicas como medios para alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres y el *Mainstreaming* de género como estrategia idónea de política pública. El consenso giró en torno a la necesidad de una acción sistemática de los Estados y gobiernos, es decir, de políticas públicas que garantizaran condiciones a las mujeres para el ejercicio de sus derechos y la igualdad sustantiva. Esta trascendental tarea se visualiza como responsabilidad de instituciones estatales y gubernamentales y no únicamente de los mecanismos nacionales, que deberán jugar en adelante un papel de rectoría y coordinación. Esto explica la propuesta de la transversalidad, o bien de la igualdad como un objetivo que demanda de esfuerzos conjuntos de diferentes instituciones y sectores.

La Plataforma de Acción<sup>71</sup> se sustenta en 12 áreas o esferas de especial preocupación: 1. Mujer y pobreza. 2. Desigual acceso a la educación y a la capacitación. 3. Desigual acceso a los servicios de salud. 4. Violencia contra la mujer. 5. Los efectos en la mujer de los conflictos armados. 6. Desigual acceso y participación de la mujer en la definición de las estructuras y políticas económicas y en el proceso de producción. 7. Las desigualdades en el ejercicio del poder y en la adopción de decisiones. 8. La insuficiencia de mecanismos para promover el avance de las mujeres. 9. La inadecuada protección y promoción de los derechos de la mujer. 10. La desigualdad en el acceso a los medios de comunicación. 11. Las desigualdades en el manejo de recursos para salvaguardar el medio ambiente. 12. La persistente discriminación contra las niñas y la violación de sus derechos. Para cada área se definen objetivos estratégicos y un conjunto de medidas o acciones, que recaen bajo la responsabilidad de actores gubernamentales y no gubernamentales. No obstante, compete a los gobiernos la responsabilidad central de ejecución.

Ahora bien, con el propósito de llevar a la práctica los compromisos contemplados en la Plataforma de Acción, fue necesario diseñar y ejecutar planes y programas. Los Planes de Igualdad de Oportunidades, que se impulsan en la segunda mitad de la década de los noventa, responden a esta demanda. Incluso, buena parte de estos Planes, adoptan la

---

<sup>71</sup> CENTRO NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA MUJER Y LA FAMILIA Y MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN (1996): *Plataforma de Acción. Declaración de Beijing. Información General y Selección de Documentos*, San José.



estructura de la Plataforma de Acción y organizan sus acciones en función de las 12 áreas de especial preocupación, sus objetivos estratégicos y medidas propuestas.

Las organizaciones y movimientos de mujeres constituyen otro factor de presión permanente a favor de la igualdad. En un primer momento, ejercen presión para colocar la violencia intrafamiliar contra las mujeres en la agenda de problemas públicos. Incluso, se podría plantear que la violencia contra las mujeres se configura más tempranamente como problema público, que la igualdad entre mujeres y hombres. La mayoría de países latinoamericanos, primero diseñan y ejecutan políticas de prevención y atención de la violencia contra las mujeres y, posteriormente, políticas de igualdad entre mujeres y hombres.

La acción de los movimientos de mujeres y de las organizaciones feministas resultó crucial para evidenciar y sensibilizar a las sociedades sobre las desigualdades y discriminaciones de las mujeres y sus consecuencias, pero sobre todo en llamar la atención acerca de la urgencia de respuestas desde lo estatal y gubernamental. Se insiste en las responsabilidades y obligaciones de los Estados y gobiernos y, concretamente, en acciones y políticas públicas para superar las desigualdades de género, que cercenan la democracia y el desarrollo de los países.

Otro actor social que, en la región latinoamericana, juega un papel de primera importancia en la incorporación de la igualdad entre mujeres y hombres como problema público, son las Agencias de Naciones Unidas. Estos organismos inciden directamente en el desarrollo de Conferencias y en el contenido de sus declaraciones y planes de acción, así como en la suscripción de compromisos por parte de los gobiernos. La inversión de sus recursos de cooperación en hacer visibles las desigualdades y discriminaciones de las mujeres y sus consecuencias negativas en términos de democracia, desarrollo y derechos humanos constituye un aspecto central de su accionar y estrategia.

En síntesis, el marco de compromisos jurídicos y políticos suscritos por los Estados, la existencia de un instrumento jurídico internacional de gran trascendencia y peso como la CEDAW, la presión ejercida por ciertos actores sociales, como las organizaciones de mujeres y feministas y las agencias de Naciones Unidas y las consecuencias negativas de las desigualdades de género para el avance de la democracia y el desarrollo de los países, son factores de presión que explican la incorporación de la igualdad de género en la agenda de problemas públicos.

No obstante un factor decisivo que origina las políticas de igualdad es la voluntad política de los gobiernos de acabar con las desigualdades. En este sentido Battbyány y Montaña, citando a Subirats y otros, señalan que la voluntad política es un factor determinante y decisivo para el éxito de las políticas de igualdad. Si bien se requiere de un entramado entre la incorporación de la agenda de igualdad de género, la creación de conocimiento (evidencia empírica de las desigualdades), la incidencia en la formulación de políticas públicas y una asignación de recursos y ejecución adecuadas, nada de esto prospera cuando no se logra quebrar las resistencias político-culturales. Si los países alcanzan el compromiso político de los jefes de Estado y otras autoridades, es posible dar saltos cualitativos, produciéndose una constelación virtuosa favorable a la formulación de políticas de igualdad<sup>72</sup>.

## **2. PRIMERA Y SEGUNDA GENERACIÓN DE POLÍTICAS DE IGUALDAD DE GÉNERO EN LA REGIÓN LATINOAMERICANA**

Las primeras políticas de igualdad de género en la región latinoamericana comienzan a surgir en la segunda mitad de la década de los noventa. Son políticas Post – Beijing que, en su dimensión instrumental, se presentan como Planes de Igualdad de Oportunidades. Chile y Costa Rica no escapan a esta tendencia. Chile inicia la ejecución de su primer Plan en 1994 y Costa Rica en 1996.

Estas primeras políticas de igualdad de oportunidades, se sustentan en una visión sectorial, organizándose generalmente en función de las áreas de especial atención, objetivos estratégicos y medidas propuestas en la Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial de la Mujer. Se conciben como el medio para concretar buena parte de los compromisos contemplados en este instrumento de carácter político. De igual manera, se fundamentan en un enfoque de igualdad de oportunidades y derechos, reconocen diferencias, desigualdades y discriminaciones de las mujeres, que requieren de respuestas específicas de la institucionalidad pública. En su gran mayoría, surgen como políticas gubernamentales, que se desarrollan en el horizonte temporal de una administración de gobierno.

---

<sup>72</sup> BATTHYÁNY, K.: *Óp*, cit. pág. 32.

Presentan algunos problemas de diseño o debilidades en su dimensión instrumental: planes que no adoptan un diseño de plan (no precisan responsables, o recursos o tiempos de ejecución); ausencia o debilidades en los instrumentos de seguimiento – monitoreo; ausencia de una línea base e indicadores que permitan medir los avances y logros en el tiempo; para mencionar algunas de las más destacadas. Buena parte de sus acciones se relacionan con sensibilización y capacitación en género a diferentes públicos: autoridades, personal de instituciones, representantes de medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil; información sobre derechos a las mujeres e investigación en ámbitos relacionados con la igualdad de género. Los esfuerzos estuvieron centrados en colocar la igualdad entre mujeres y hombres en la agenda política, o bien posicionar la igualdad en la opinión pública. Incluso se argumenta que el posicionamiento de la igualdad de género en la opinión pública fue su principal resultado y no exactamente la transformación de las desigualdades de género en sus raíces y consecuencias<sup>73</sup>.

A lo largo de la primera década del Siglo XXI, se diseña y ejecuta una segunda generación de políticas de igualdad. Mediante estas políticas se buscó superar algunas de las debilidades del pasado, aunque no siempre con los resultados esperados. Dichas políticas, se continúan presentando como Planes, aunque estrictamente no son diseñados como tales, es el caso de Chile y su Plan de Igualdad de Oportunidades 2000 – 2010. Este no es un Plan en sentido estricto, es más bien un instrumento de política, que define orientaciones de carácter estratégico en el largo plazo: objetivos y líneas de acción. Otro modelo es el de Costa Rica, que establece una política con orientaciones estratégicas para el cierre de brechas de género en el largo plazo (10 años) y se acompaña de planes de acción quinquenales.

Las políticas de igualdad de segunda generación comparten un interés particular por incidir en las causas de las desigualdades y discriminaciones de género, es decir, por transformar o socavar las desigualdades desde sus raíces, más allá de sensibilizar a los actores clave sobre estas realidades. La igualdad se percibe como un asunto que requiere de políticas bajo esquemas más integrales y transversales, en lugar de respuestas sectoriales. La transversalidad y la integralidad se convierten en dos importantes desafíos.

---

<sup>73</sup> ASTELARRA (2003) *Óp. cit.*, págs. 38 – 39.

La mayoría de políticas se continúan diseñando y ejecutando como políticas de carácter gubernamental. La particularidad y excepción en este sentido son Chile y Costa Rica, que intentan impulsar políticas de largo plazo, que trascienden los límites temporales de administraciones de gobierno.

### **3. LOS MECANISMOS NACIONALES PARA EL ADELANTO DE LA MUJER Y LA INSTITUCIONALIDAD DE GÉNERO EN LA REGIÓN LATINOAMERICANA**

Como ya se indicó, en la década de los noventa, se consideró necesario mejorar el estatus de los mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer, con el objetivo de impulsar y coordinar las políticas de igualdad. La cuestión consistió en mejorar su estatus administrativo y también dotarles de más recursos financieros y humanos. Esto sucedió en los dos países con la creación del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), a cargo de una Directora con rango de Ministra y del Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), bajo la dirección política de una Presidenta Ejecutiva, que según decisión del Presidente o la Presidenta de la República puede también otorgársele el rango de Ministra de la Condición de la Mujer.

Cabe señalar algunas tendencias y características de los mecanismos nacionales para el adelanto de las mujeres en la región latinoamericana:

- a. Los mecanismos de la mujer mejoran su estatus desde finales de la década de los noventa. Las variaciones de estatus administrativo son frecuentes en los últimos años, como se observa en el Cuadro 1. Ello es síntoma de una institucionalidad en proceso de construcción. En general, se trata de estructuras institucionales que tuvieron un menor rango en el pasado, tratándose de instituciones pequeñas, que dependían de otras de mayor nivel.
- b. Presentan un estatus administrativo variado: consejo, ministerio, vice-ministerio, institución autónoma, servicio, secretaría. Aunque pocas son estructuras de carácter autónomo, en la medida que se encuentran adscritas a otras estructuras y, en su gran mayoría, a la Presidencia de la República. Esto tiene sus ventajas y desventajas. Puede significar dependencia y una autonomía limitada de funcionamiento, aunque, de igual manera, podría

significar un mayor respaldo y soporte político a los mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer, en su papel de rectoría y coordinación de las políticas de igualdad.

- c. No siempre las titulares de los mecanismos nacionales de la mujer tienen presencia en la instancia política gubernamental de más alto nivel (Consejo de Ministros o Consejo Presidencial). Esto, a su vez, plantea uno de los nudos centrales, como es la capacidad real y formal de los mecanismos nacionales de ejercer una efectiva coordinación de las políticas de igualdad. En este sentido, adquiere importancia la identificación de instancias y estrategias para garantizar la coordinación (especialmente política) de las políticas de igualdad de género.
- d. De lo anterior, se deduce que el estatus y carácter de los mecanismos nacionales no se encuentra acorde a la función de rectoría política en materia de igualdad. Es decir, cómo ejercer rectoría frente a ministerios, teniendo un estatus menor.
- e. De una u otra manera, prácticamente todos los mecanismos nacionales impulsan políticas de igualdad, que constituye su principal razón de ser.

***Cuadro 1: Mecanismos Nacionales para el Adelanto de las Mujeres de países de América Latina y el Caribe***

<b>País</b>	<b>Mecanismo</b>	<b>Carácter</b>	<b>Creación</b>	<b>Política o Plan</b>
Argentina	Consejo Nacional de la Mujer	Consejo Nacional - Presidencia	1992	Plan Federal
Bolivia	Viceministerio de Igualdad de Oportunidades	Viceministerio – Ministerio de Justicia	2009	Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades: “Mujeres Construyendo la Nueva Bolivia para el Buen Vivir”
Brasil	Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres	Secretaría Especial – Presidencia	2003	Plan Nacional de Igualdad
Colombia	Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (ACPEM)	Consejería – Presidencia	1999	Política Nacional de la Equidad de Género para las Mujeres
Costa Rica	Instituto Nacional de las Mujeres	Institución autónoma	1998	Política de Igualdad y Equidad de Género
Cuba	Federación de Mujeres Cubanas	Ente autónomo	1960	Estrategia Nacional para la Igualdad de Oportunidades
Chile	Servicio Nacional de la Mujer	Servicio Nacional / Ministerio de Planificación	1991	Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades
Ecuador	Consejo Nacional para la Igualdad de Género	Consejo Nacional / Presidencia de la República	2013	Plan de Igualdad y Agenda
El Salvador	Instituto Salvadoreño de la Mujer	Instituto / Ministerio de la Presidencia	1996	Política Nacional de la Mujer – Plan
Guatemala	Secretaría Presidencial de la Mujer	Secretaría Presidencial – Presidencia de la República	2000	Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres

Honduras	Instituto Nacional de la Mujer	Instituto – Presidencia de la República	1998	Política Nacional de la Mujer – Plan
México	Instituto Nacional de las Mujeres	Instituto – Presidencia de la República	2001	Programa PROIGUALDAD y Política Nacional de Igualdad
Nicaragua	Ministerio de la Mujer	Ministerio	2013	Sin información
Panamá	Instituto Nacional de las Mujeres	Instituto - Ministerio de Desarrollo Social	1997	Política de Igualdad de Género
Paraguay	Ministerio de la Mujer	Ministerio	2012	Política de Género
Perú	Ministerio de la Mujer y de Poblaciones Vulnerables	Ministerio	2012	Plan Nacional de Género
República Dominicana	Ministerio de la Mujer	Ministerio	1999	Plan Nacional de Equidad de Género
Uruguay	Instituto Nacional de las Mujeres	Instituto – Ministerio de Desarrollo Social	2005	Plan Nacional de Igualdad
Venezuela	Ministerio del Poder Popular para la Mujer y la Igualdad de Género	Ministerio	2009	Plan para la Igualdad y la Equidad de Género “Mama Rosa”

Elaboración propia, con base en información del Directorio de Mecanismos Nacionales para el Adelanto de las Mujeres, División Asuntos de Género, CEPAL. Actualización enero 2015.

La mayoría de los países de América Latina cuentan con instituciones dedicadas a la promoción de la igualdad de género y los derechos de las mujeres. En las dos últimas décadas, los mecanismos para el adelanto de las mujeres tienden a subir en la jerarquía del poder ejecutivo y a asumir crecientemente funciones rectoras y de formulación de políticas públicas<sup>74</sup>. A pesar de lo anterior, producto de su ubicación en la estructura

<sup>74</sup> COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (2014): *Informe regional sobre el examen y la evaluación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing y el documento final del*

estatal y de un presupuesto reducido en comparación con el resto de los ministerios, cuentan con posibilidades limitadas para incidir en el poder ejecutivo y exigir el cumplimiento de los compromisos y el seguimiento de los acuerdos. En consonancia con estas dificultades, se plantean retos vinculados con el aumento de su presupuesto, el fortalecimiento de sus posiciones en la jerarquía estatal y de sus capacidades técnico-políticas, a fin de asegurar la continuidad y sostenibilidad de las políticas de género. Adicionándose el reto de que las políticas de género dejen de visualizar a las mujeres como sectores vulnerables y, en su lugar, las conciban como agentes de derechos y ciudadanas<sup>75</sup>.

El Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) de Chile y el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) se definen como rectores o coordinadores de políticas de igualdad. Su función principal es desarrollar la rectoría y la coordinación de las políticas de igualdad y esto implica tareas de coordinación, asesoría, capacitación e investigación, principalmente. En especial relaciones estrechas con otras instituciones, sus autoridades y personal técnico, a fin de que desarrollen acciones para la igualdad, aunque también con las mujeres para conocer sus necesidades y demandas.

Además de fortalecer el mecanismo nacional, se crea toda una institucionalidad de género, como soporte y andamiaje necesario para la ejecución de las políticas de igualdad. Fue, entonces, necesario conformar instancias y mecanismos de coordinación en instituciones y en regiones, que jugarán un papel clave como instancias de asesoría y coordinación de las políticas y acciones a favor de la igualdad entre mujeres y hombres.

---

*vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General en los Países de América Latina y el Caribe, Santiago, pág. 23.*

<sup>75</sup> BATTHYÁNY, DIGHIRO, K.: *Óp. cit.* pág. 56.





## **CAPÍTULO SEGUNDO: ESTUDIO DE CASO DE LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD DE CHILE**

### **I. EL CONTEXTO DE LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD DE CHILE**

En la última década del Siglo XX se desarrollan en Chile dos procesos de fundamental importancia: la transición hacia la democracia y la consolidación de su modelo de economía de mercado orientada hacia la exportación. La década de los noventa garantiza una serie de condiciones adecuadas para la transición a la democracia. En primer término porque, a diferencia de la mayoría de los países latinoamericanos, Chile ya había implementado una gran cantidad de reformas, cuyo costos sociales tuvo que enfrentar el gobierno militar del General Augusto Pinochet. En segundo término porque la renegociación de la deuda externa, el mejoramiento de los términos de intercambio y una buena percepción de inversionistas extranjeros habían facilitado la recuperación de la economía, que a partir de 1986 comenzó a crecer a tasas aceleradas<sup>76</sup>. Al final de los ochenta la dictadura entrega una economía de gran impulso exportador y con una parte modernizada del sector productor. Sin embargo, la modernización no cubría a la mayoría de las empresas y la economía requería de urgentes ajustes, pues presentaba notorios desequilibrios macroeconómicos<sup>77</sup>.

La Concertación de Partidos por la Democracia asumió el poder en 1990. Su primer gobierno a cargo del Presidente Patricio Aylwin (1990 – 1994) concentró sus esfuerzos en estabilizar la economía y sus niveles de producción. Ello requería, entre otros esfuerzos, incrementar la tasa de inversión, un manejo macroeconómico que posibilitara equilibrios sostenibles y reducir la vulnerabilidad ante shocks externos y atender las demandas sociales más urgentes, permitiendo así que mayores sectores de la población se beneficiaran del proceso de modernización económica. Se buscaba conciliar

---

<sup>76</sup> Véase: MUÑOZ GOMÁ. O. (2009): *Aguas arriba: la transformación socioeconómica del ecosistema Llanquihue-Chiloé, Chile, durante los años 90*, CLACSO, Buenos Aires.

<sup>77</sup> Véase: FFRENCH-DAVIS. R.: “Chile, entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad”, en *Revista de Economía Política*, vol. 22, nº 4 (88), 2002.

equilibrios macrosociales y macroeconómicos, a la vez que instaurar una política económica que resultara legítima en el nuevo marco democrático<sup>78</sup>.

Los dos gobiernos de la Concertación en la década de los noventa (Aylwin 1990 – 1994, Frei 1994 – 2000), toman la decisión de no realizar cambios radicales y se inclinan más bien por “un cambio en continuidad”. Su propuesta consistió en alcanzar la consolidación democrática y aumentar la equidad social a partir de la institucionalidad existente. El “cambio en continuidad” implicaba desarrollar una estrategia de crecimiento económico con equidad, que comprende tres componentes básicos<sup>79</sup>: un Estado Regulador, que corrige fallas de los mercados en la asignación de recursos y amplía capacidades competitivas; un Estado social que corrige inequidades sociales; y un modelo de desarrollo exportador basado en la competitividad sistémica o endógena, es decir, en el aumento de la productividad.

Como señala Garretón<sup>80</sup> este modelo se caracteriza por la intervención del Estado en la profundización de la apertura comercial (disminución unilateral de aranceles y suscripción de tratados comerciales); la responsabilidad del Estado en el desarrollo de la competitividad sistémica (fomento de la educación, capacitación, innovación tecnológica y estímulo al aumento de la productividad); la profundización de la acción del mercado en la economía interna o en los sectores no transables (regulación pro mercado en sectores de monopolios naturales, concesión sector privado de inversión y operación de infraestructura, descentralización de prestaciones sociales, subsidios para fomento de pequeñas y medianas empresas mediante mecanismos competitivos); y la regulación macroeconómica, a fin de asegurar condiciones de estabilidad financiera. Bajo este modelo, la política juega un rol central en las definiciones cruciales, tales como la modernización productiva y social, el proceso de inserción internacional y el ritmo e intensidad de las privatizaciones y regulaciones, pero deja que la economía opere con autonomía en la actividad productiva, la asignación de recursos y el intercambio comercial y financiero.

---

<sup>78</sup> FFRENCH-DAVIS. R. (2002): *Óp. cit.*, pág. 6.

<sup>79</sup> MUÑOZ GOMÁ, O (2009): *Óp. cit.*

<sup>80</sup> GARRETÓN, M. (2012): *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado: Los gobiernos de la Concertación en Chile, 1990-2010*, CLACSO, Santiago.

Bajo los primeros gobiernos de la Concertación, se reafirma el papel del Estado en el ámbito social, se redefine la relación entre crecimiento económico y desarrollo social enfatizándose la complementariedad de ambos y se amplía la descentralización hacia el ámbito político mediante la creación de gobiernos regionales. Simultáneamente, se transfieren nuevas atribuciones y responsabilidades a los municipios, se apoya el desarrollo de visiones y planes estratégicos para las regiones y comunas, a la vez que se desarrolla una visión distinta de los objetivos y prioridades de la política social, que se organiza en tres ejes centrales<sup>81</sup>. El primero de políticas sectoriales para garantizar un nivel básico o mínimo de vida a la población. El segundo de programas específicos complementarios para grupos en condiciones de pobreza y vulnerabilidad. El tercero de programas para colectivos sociales en exclusión y pobreza: jóvenes, mujeres, indígenas, personas con discapacidad y de la tercera edad. Las áreas prioritarias de intervención son la educación (calidad y equidad de los procesos educativos), salud (fortalecimiento de servicios públicos y municipales), pobreza (ampliar y potenciar capacidades sociales y productivas, organización, articulación de actores, redes sociales).

Los primeros gobiernos de la Concertación en el campo económico se preocuparon por aumentar y mejorar el proceso de apertura e integración de Chile a la economía mundial, pero rompiendo con algunos mecanismos utilizados durante la época de la dictadura con ese mismo fin, como la caída de los salarios reales. En los años noventa, se produce un cambio fundamental en el sector exportador, que experimentó un fuerte proceso de diversificación, que dio lugar a una mayor estabilidad macroeconómica y disminuyó la vulnerabilidad ante los vaivenes del mercado internacional. Las exportaciones como porcentaje del Producto Interno Bruto PIB y con respecto a 1985, pasaron de un 30% a un 34%, el número de mercados aumentó de 120 a 172, los productos transados crecieron de 1.437 a 3.828 y el número de exportadores pasó de 2.345 a 5.847<sup>82</sup>.

La década de los noventa fue exitosa para Chile en el campo económico. Entre los logros más destacados, cabe señalar<sup>83</sup>: un crecimiento anual del PIB de 6,7% entre 1990 - 1999,

---

<sup>81</sup> RACZYNSKI, D. (2002): *Políticas sociales y de superación de la pobreza de Chile*, noviembre 2014, (<http://lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/claspo/overviews/chilsocpol90s.pdf>).

<sup>82</sup> SILVA. V. (2001): *Estrategia y agenda comercial chilena en los años noventa*, CEPAL, Santiago.

<sup>83</sup> MUÑOZ GOMÁ, O (2009): *Óp. cit.*

en contraste con un 2,7% del período 1981 – 1989; un crecimiento histórico de la economía chilena de 3,5% anual; una tasa de inflación de 10% promedio anual, en contraste con el 19,7% de los años ochenta; un desempleo de 6,3% versus un 18% en los años ochenta, aunque incrementado al 9% en 1998 - 2002; un aumento del índice de sueldos y salarios reales de 3,9% anual versus una disminución de -0,7% en los años ochenta; una disminución de la pobreza de 39% en 1990 a 21% en el 2000. No obstante, al finalizar la década, sucede una desaceleración del crecimiento de la economía chilena producto del impacto de la crisis asiática y rusa<sup>84</sup>.

A partir del 2004 la economía chilena recobra su ritmo de crecimiento. Entre 2004 y 2008 el PIB creció a un promedio del 4,8%. Este crecimiento es producto principalmente del aumento de la inversión extranjera y de las exportaciones, en particular del cobre que en 2009 representó el 52.9% del valor exportado<sup>85</sup>. De nuevo, a finales del 2008, Chile sufre una desaceleración de su crecimiento económico, al igual que el resto de países de la región, que en 2009 llegó a estimarse en torno al 1,8%.

Aunque inicialmente la crisis de 2009 golpeó con fuerza, Chile logró recuperarse rápidamente. El gobierno utilizó instrumentos como la regla del superávit estructural y una política fuertemente contracíclica, progresiva, pro-empleo y pro-crédito<sup>86</sup>.

Con respecto al comportamiento del mercado laboral, se debe señalar que entre 1990 y 2007 el número de personas ocupadas pasó de 4,45 millones a 6,45 millones. La tasa de

---

<sup>84</sup> AGOSIN. M. y MONTECINOS, A. (2011): *Chile en los años 2000: evolución macroeconómica y financiera*, Instituto para la Transparencia Financiera, Buenos Aires.

<sup>85</sup> Uno de los más importantes potenciadores del crecimiento fue el aumento de la inversión extranjera directa que pasó de US\$4.307 millones en 2003 a US\$16.787 en 2008. El segundo fue el sector exportador cuyas ventas en el extranjero entre 2004 y 2007 crecieron a un ritmo del 33.6%. Las exportaciones totales chilenas pasaron de US\$21,7 mil millones en 2003 a US\$ 67,7 millones en 2007. En este sentido debe destacarse el papel que jugó el cobre que vio aumentar el valor de lo vendido en 92.4%. En 2009 este mineral representó el 52.9% del valor exportado, lo que puso en evidencia el grado de dependencia del país a un solo producto. AGOSIN. M. y MONTECINOS, A. (2011): *Óp. cit.*

<sup>86</sup> FFRENCH-DAVIS. R y HERESI R.: "La economía chilena frente a la crisis financiera: respuestas contra-cíclicas y desafíos pendientes", *Centre for New Development Thinking, Working Papers*, N. 10. pág. 19. La regla de superávit estructural permitió acumular en los años previos un total equivalente a 27% del PIB en superávits fiscales, al mismo tiempo que el fisco pasó de deudor a acreedor neto. Durante la recesión de 2009, se hizo uso de solamente un sexto de aquellos superávits acumulados (el déficit fiscal de 2009 se situó en 4.4% PIB).

participación de las mujeres creció, aunque continuó siendo baja: pasó de 33% a 43% entre 1990 y 2006, mientras la de hombres fue de 73% en ese último año. La tasa de desempleo aumentó producto de la crisis, que pasó de 7,9% en 2008 a 10,0% en 2009. El aumento del desempleo fue más pronunciado en los hombres (de 6,8% a 9,4%), que en las mujeres (de 9,8% a 11,1%). Por su parte la tasa de desempleo juvenil tuvo un fuerte incremento (20% en 2008 a 23,3% en 2009)<sup>87</sup>.

Pese a los altos niveles de crecimiento y a la importante reducción de la pobreza (según CEPAL entre 1990 y 2010 pasó de 50.9% a 15.2%<sup>88</sup>) Chile continúa enfrentando importantes desequilibrios sociales. Chile es uno de los países con mayor desigualdad en la distribución del ingreso en América Latina e incluso del mundo. En el 2006, según el coeficiente de Gini estimado, que mide la concentración de los ingresos autónomos, el país ocupaba el lugar decimotercero en la peor distribución del ingreso entre 40 países. En el período 1987 - 2006 registró un valor promedio de 56,7 muy superior al valor promedio de 38 para los países de la OECD. Dicho coeficiente disminuye moderadamente con las transferencias monetarias del Estado. Por otro lado, según los datos de la encuesta CASEN en 2009 el 10% más rico ganaba cuarenta y seis veces más que el 10% más pobre. Esta alta concentración del ingreso se corresponde también con una alta concentración de la riqueza y la propiedad en el sector industrial y financiero. En 2005 los cinco grupos económicos más grandes de Chile eran propietarios, directa o indirectamente, del 47,6% del valor de activos de las empresas, que cotizan en la Bolsa de Comercio de Santiago<sup>89</sup>.

En este marco de importantes transformaciones económicas y sociales, cabe destacar que fue bajo los gobiernos de la Concertación que se impulsan planes de igualdad y otros instrumentos como Compromisos Ministeriales de la Igualdad, el Sistema de Género del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) y la Agenda de Género. Todos instrumentos de política pública que se mantienen y fortalecen en el tiempo. En opinión

---

<sup>87</sup> *Ibíd.*, págs. 15 - 16.

<sup>88</sup> COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (S.F.): *Chile: Perfil Nacional Socio-Demográfico*, enero 2014, ([http://interwp.cepal.org/cepalstat/Perfil\\_Nacional\\_Social.html?pais=CHL &idioma=spanish](http://interwp.cepal.org/cepalstat/Perfil_Nacional_Social.html?pais=CHL&idioma=spanish)).

<sup>89</sup> GARRETÓN, M., (2012): *Óp. cit.*

de Teresa Valdez<sup>90</sup>, los cuatro gobiernos de la Concertación construyen políticas de igualdad y una institucionalidad que las sustenta. Desde su punto de vista, el proceso muestra una progresión, que contempla la incorporación de la igualdad en la agenda pública, la formulación de planes de igualdad, la estrategia de transversalidad de género y programas gestionados a nivel local y en el ámbito rural, que en sus inicios se centran en la pobreza y la violencia, para posteriormente ampliar su objetivo de igualdad y no discriminación a todas las políticas.

## 1. EL MARCO JURÍDICO DE LA IGUALDAD Y LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES

La década de los noventa en el ámbito legislativo inicia con la aprobación de la Ley No 19.023 que crea el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), institución encargada de proponer y coordinar políticas, planes, medidas y reformas legales que condujeran a la igualdad de derechos y oportunidades entre mujeres y hombres, así como disminuir las prácticas discriminatorias en el proceso de desarrollo político, social, económico y cultural del país.

En las dos últimas décadas en Chile se aprueba legislación para la promoción de la igualdad y los derechos de las mujeres en diferentes ámbitos: salud, educación, violencia contra las mujeres, empleo, seguridad social, derechos humanos, entre otros<sup>91</sup>. Un ámbito

---

<sup>90</sup> VALDÉS, T.: “La equidad de género: democracia en lo público y en lo privado”, en *Chile en la Concertación (1990 - 2010). Una mirada crítica, balance y perspectivas*, tomo I, ENSIGNIA J. QUIROGA Y. (Editores), Fundación Friedrich-Ebert, 2010, Santiago.

<sup>91</sup> GOBIERNO DE CHILE (2014): *Informe Nacional Chile. Respuesta al Cuestionario enviado a los gobiernos para la Aplicación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995) y los resultados del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General (2000) en el contexto del 20º aniversario de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer y la aprobación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing*, Santiago. En este Informe se detallan los principales avances jurídicos de Chile en igualdad y derechos de las mujeres en el período 1995 – 2014, puntualizándose la siguiente legislación: Ley N° 19.688, que modifica la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, en lo relativo al derechos de las estudiantes que se encuentren embarazadas o que sean madres lactantes a acceder a los establecimientos educacionales (Publicada en el Diario Oficial el 05 de agosto de 2000). **Las mujeres y la salud:** Ley N° 20.418, que “fija normas sobre información, orientación y prestaciones en materia de regulación de la fertilidad” (Publicada en el Diario Oficial el 28 de enero de 2010). Ley N° 20.533, que modifica el Código Sanitario, con el objeto de facultar a las matronas para recetar anticonceptivos (Publicada en el Diario Oficial el 13 de septiembre de 2011). Decreto N° 49 de

destacado se relaciona con la protección laboral de las mujeres y el mejoramiento de sus condiciones laborales. Cabe resaltar la aprobación de legislación<sup>92</sup> para fortalecer el

---

mayo de 2013: Reglamento para el ejercicio del derecho a recibir educación, información y orientación en materia de regulación de la fertilidad, que hace posible la implementación efectiva de la ley 20.418. **Violencia contra las mujeres:** Ley N° 20.005, que tipifica y sanciona el acoso sexual, modificando el Código del Trabajo (Publicada en el Diario Oficial el 18 de marzo de 2005), Ley N° 20.066, que establece la Ley de Violencia Intrafamiliar (Publicada en el Diario Oficial el 7 de octubre de 2005). Ley N° 20.480, que modifica el Código Penal y la ley 20.066 sobre violencia intrafamiliar, estableciendo el “Femicidio”, aumentando las penas aplicables a este delito y reformando las normas de parricidio (Publicada en el Diario Oficial el 18 de diciembre de 2010). Ley N° 20.507, que tipifica el delito de tráfico de niños y personas adultas, estableciendo normas para su prevención y más efectiva persecución criminal (publicada en el Diario Oficial el 8 de abril de 2011). **Las mujeres y la economía:** Ley N° 20.338, que establece el Subsidio al empleo joven (publicada en el Diario Oficial el 1 de abril de 2009). Ley N° 20.336, que reconoce el derecho a descansar en días festivos a las trabajadoras “puertas adentro” (publicada en el Diario Oficial el 3 de abril de 2009). Ley N° 20.340, que autoriza a cualquier cónyuge a renegociar deudas respecto de viviendas adquiridas con el respaldo de los programas habitacionales estatales (publicada en el Diario Oficial el 25 de abril de 2009). Ley N° 20.348, sobre igualdad de remuneraciones entre hombres y mujeres, la cual incorporó este principio al Código del Trabajo de la República de Chile (publicada en el Diario Oficial el 19 de junio de 2009). Ley N° 20.399, que extiende el derecho de sala cuna al padre trabajador y otros trabajadoras/es, que tengan la tuición de un niño menor de dos años (Publicada en el Diario Oficial el 23 de noviembre de 2009). Ley N° 20.545, que modifica las normas de protección a la maternidad, e incorpora el permiso posnatal parental (publicada en el Diario Oficial el 17 de octubre de 2011). Ley N° 20.680, que Introduce modificaciones al código civil y a otros cuerpos legales, con el objeto de proteger la integridad del menor en caso de que sus padres vivan separados (publicada en el Diario Oficial el 21 de julio de 2013). **Los derechos humanos de las mujeres:** Ley N° 19.611, que establece la igualdad jurídica entre hombres y mujeres, modificando la Constitución Política de la República (publicada en el Diario Oficial el 16 de junio de 1999). Ley N° 20.609, establece medidas contra la discriminación (publicada en el Diario Oficial el 24 de julio de 2012).

<sup>92</sup> Las principales leyes relacionadas aprobadas al respecto son las siguientes: CHILE, Ley N° 19.250. Modifica Libros I, II, y V del Código del Trabajo, Artículo 2472 del Código Civil y otros textos legales. Uso de establecimientos educacionales para ejercer funciones de salas cunas en períodos de vacaciones. Publicación 30 de setiembre, 1993. abril 2014, (<http://www.leychile.cl/Consulta/listaresultadosimple?cadena=Ley+N%C2%B0+19250>); CHILE, Ley N° 19.561 Modifica el Código de Trabajo en materia de protección a la maternidad. Salas cunas en empresas. Publicación 09 de noviembre, 1998. abril 2014, (<http://www.leychile.cl/Consulta/listaresultadosimple?cadena=Ley+N%C2%B0+19561>); CHILE, Ley No 19.824. Modifica el Artículo 203 del Código de Trabajo, disponiendo la obligatoriedad de instalar salas cunas en establecimientos industriales y de servicios administrados bajo una misma razón social o personalidad jurídica. Publicación 30 de setiembre, 2002. abril 2014, (<http://www.leychile.cl/Consulta/listaresultadosimple?cadena=Ley+N%C2%B0+19824>); CHILE, Ley N° 20.066. Establece Ley de Violencia Intrafamiliar. Publicación 07 de octubre, 2005. abril 2014], (<http://www.leychile.cl/Consulta/listaresultadosimple?cadena=Ley+N%C2%B0+2006>); CHILE, Ley N° 20.166. Extiende el derecho de las madres trabajadoras a amamantar a sus hijos aun cuando no exista sala cuna. Publicación 12 de febrero, 2007. abril 2014, (<http://www.leychile.cl/Consulta/listaresultadosimple?cadena=Ley+N%C2%B0+20166>)



acceso a salas cuna en los centros de trabajo. Siendo la más importante la reforma del artículo 203 del Código de Trabajo promulgada en 1998, que cambia la unidad en función de la que se establece el número de trabajadoras de “establecimientos” a “empresas”, lo que conllevó aumento en la cobertura. En adelante las empresas con 20 o más trabajadoras de cualquier edad o estado civil, deberán tener salas cuna. En 2002, se modifica nuevamente el artículo 203 (Ley No 19.824) y se establece la obligación de salas cuna en establecimientos industriales y de servicios administrados bajo una misma razón social o personalidad jurídica. Ambas reformas posibilitaron ampliar los servicios de salas cuna, que asumen en sus costos las empresas<sup>93</sup>. No obstante, han tenido efectos contraproducentes para la generación de empleo femenino, en tanto se reproduce la práctica de contratación de 19 mujeres o menos entre las empresas, a fin de evitar los gastos relacionados con el pago de salas cuna.

Otras leyes importantes para favorecer la inserción laboral femenina y mejorar sus condiciones de trabajo, son la Ley N° 19.591<sup>94</sup> que prohíbe el test de embarazo como exigencia para ser contratada, promovida o mantenida en un empleo y concede fuero maternal a la trabajadora de casa particular; así como la Ley N° 19.739<sup>95</sup> contra la discriminación por edad y estado civil en la postulación a empleos y la Ley N° 20.005<sup>96</sup> sobre el acoso sexual.

Estas reformas legales se complementan con programas de ampliación de la oferta pública de servicios de cuidado, como condición fundamental para facilitar la incorporación de las mujeres en el mercado laboral. En 2005 solo existían 781 salas cunas públicas. En 2010 se tenían 4.200 cuadruplicándose la cobertura de niños y niñas del 40% más pobre

---

<sup>93</sup> ESCOBAR, D. (2014): *Ley de salas cuna y sus efectos en la contratación de mujeres*, Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.

<sup>94</sup> Ley N° 19.591. *Modifica el Código de Trabajo en materia de protección a la maternidad*. Publicación 09 de noviembre, 1998. abril 2014, (<http://www.leychile.cl/Consulta/listaresultadosimple?cadena=Ley+N%C2%B0+19591>).

<sup>95</sup> CHILE, Ley N° 19.739. *Modifica el Código de Trabajo a fin de evitar la discriminación por edad y estado civil en la postulación a empleos*. Publicación 06 de julio, 2001. abril 2014, (<http://www.leychile.cl/Consulta/listaresultadosimple?cadena=Ley+N%C2%B0+19739>).

<sup>96</sup> CHILE, Ley N° 20.005. *Tipifica y sanciona el acoso sexual, modificando el Código del Trabajo*. Publicación 18 de marzo, 2005. abril 2014, (<http://www.leychile.cl/Consulta/listaresultadosimple?cadena=Ley+N%C2%B0+20005>).

de la población. De igual manera, la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) junto a la Fundación Integra, logró aumentar la oferta pública de educación mediante Programas de Jardín Infantil y Programas Alternativos de Atención. A los que se suma el Programa de 4 a 7 del SERNAM, que comprende el cuidado de niños y niñas entre 6 a 13 años de edad<sup>97</sup>.

Otro asunto acuciante, como es la brecha salarial, y con el objeto de paliarla se aprueba en 2009 la Ley N° 20.348<sup>98</sup> para resguardar el derecho a la igualdad en las remuneraciones.

También se avanza en el reconocimiento de los derechos laborales de las servidoras domésticas. La Ley N° 20.336<sup>99</sup> reconoce su derecho a descansar en días festivos. Así también se aprueba legislación sobre postnatal masculino, en particular la Ley 20.047<sup>100</sup>, que contempla un permiso pagado de 4 días para el padre en caso de nacimiento de un hijo. El 2011 se aprueba la Ley N° 20.545<sup>101</sup>, que modifica las normas de protección a la maternidad e incorpora un permiso posnatal parental de 5 días. Esta ley extiende el descanso postnatal de 12 a 24 semanas a través de la creación de la figura del permiso postnatal parental, que opera otorgando un subsidio a cargo del Estado.

Resulta importante destacar la Ley N° 20.255<sup>102</sup> de marzo 2008, que buscó reformar el sistema previsional existente basado en capitalizaciones individuales obligatorias

---

<sup>97</sup> . ESCOBAR, D (2004): *Óp. cit.*

<sup>98</sup> CHILE, Ley N° 20.348. *Resguarda el derecho a la igualdad en las remuneraciones entre hombres y mujeres, que se incorpora como principio en el Código del Trabajo. Publicación 19 de junio, 2009. abril 2014, (<http://www.leychile.cl/Consulta/listaresultadosimple?cadena=Ley+N%C2%B0+20348>).*

<sup>99</sup> CHILE, Ley N° 20.336. *Modifica el Artículo 50 del Código de Trabajo, relativo al descanso semanal de las trabajadoras de casa particular. Publicación 03 de abril, 2009. abril 2014, (<http://www.leychile.cl/Consulta/listaresultadosimple?cadena=Ley+N%C2%B0+20336>).*

<sup>100</sup> CHILE, Ley N° 20.047. *Establece permiso paternal en el Código de Trabajo. Publicación 17 marzo, 2008, abril 2014, (<http://www.dt.gob.cl/1601/w3-article-87362.html>).*

<sup>101</sup> CHILE, Ley N° 20.545. *Modifica las normas sobre protección a la maternidad, e incorpora el permiso posnatal parental. Publicación 17 de octubre, 2011. abril 2014, (<http://www.leychile.cl/Consulta/listaresultadosimple?cadena=Ley+N%C2%B0+20545>).*

<sup>102</sup> CHILE, Ley N° 20.255. *Establece la reforma previsional, Publicación 2 de Septiembre de 2005, abril 2014, (<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=269892>)*

administradas por empresas privadas, dada su deficiente cobertura, bajo nivel de beneficios y altos efectos fiscales. Los cambios en términos sustantivos fueron de dos tipos. En primer lugar, se amplió el componente no contributivo a través de recursos fiscales con el fin de beneficiar a la población excluida del sistema contributivo privado. Para lo cual se creó un Sistema de Pensiones Solidarias (SPS) con dos componentes: una Pensión Básica Solidaria (PBS) y el llamado Aporte Previsional Solidario (APS). En segundo lugar, se introdujeron algunas modificaciones al sistema contributivo obligatorio de las administradoras privadas. Los beneficios más importantes para las mujeres hacia finales del 2011 se describen a continuación<sup>103</sup>:

- a. La Pensión Básica Solidaria protege a un importante grupo de mujeres que estaba fuera del sistema previsional o que habiendo cotizado no reunía fondos suficientes para financiar una pensión mínima. Cerca del 70% de las personas beneficiarias de las PBS son mujeres.
- b. En el caso APS de vejez, el 58% de quienes lo poseen son mujeres y el aporte del Estado para éstas es superior al de los hombres, debido a la menor cobertura y densidad de cotización al sistema contributivo.
- c. Se creó un bono por cada hija o hijo nacido vivo o adoptado, equivalente a 18 cotizaciones, que busca compensar el tiempo en que las mujeres no contribuyen al permanecer en el hogar criando a sus hijas e hijos. Lo cual provocó un aumento en los montos mensuales de pensión de las 144.834 mujeres que han recibido el beneficio y un crecimiento de la afiliación voluntaria de éstas. Así por ejemplo en el primer semestre de 2011, el 98% de las personas afiliadas eran mujeres.
- d. Se separa para mujeres y hombres la licitación del seguro de invalidez y sobrevivencia (SIS). Dado que las mujeres presentan una siniestralidad menor que los hombres, se genera una diferencia entre la cotización destinada al financiamiento del seguro y la prima necesaria para financiarlo, ante lo cual se deposita el saldo a favor (0,15%) en las cuentas de capitalización individual de las mujeres.

---

<sup>103</sup> Véase: BENAVENTE, M. C.; HURTADO, V. y VALDÉS, A. (2012): *La Reforma Previsional de Chile. Un avance en la garantía de la autonomía económica de las mujeres*, CEPAL, Santiago.

En el ámbito de la salud de las mujeres no se evidencia un importante desarrollo de legislación. Cabe destacar la Ley N° 20.418<sup>104</sup>, que establece normas sobre información, orientación y prestaciones en materia de regulación de la fertilidad y su respectivo reglamento<sup>105</sup>. Así como la Ley N° 20.533<sup>106</sup>, que modifica el Código Sanitario, con el objeto de facultar a las matronas para recetar anticonceptivos. Debe señalarse que en la legislación nacional se mantienen dos leyes que atentan contra la salud de las mujeres. La primera es la prohibición absoluta del aborto, incluido los casos de violación, riesgo de muerte de la madre o inviabilidad fetal (artículos 342 a 345 del Código Penal y 119 del Código Sanitario). Y la Ley N° 18.933<sup>107</sup> de 1990 que permite a las instituciones de Salud Previsional (ISAPRES) de carácter privado cobrar más a las mujeres por encontrarse en edad fértil, que a los hombres en la misma condición.

En lo que respecta a legislación relativa a la violencia contra las mujeres junto a la Ley N° 19.325<sup>108</sup> de Violencia Intrafamiliar en 1994, se establece la Ley N° 19.409<sup>109</sup> que crea el delito de Tráfico de Personas en 1995, se ratifica la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém

---

<sup>104</sup> CHILE, Ley N° 20.418. Fija normas sobre información, orientación y prestaciones en materia de regulación de la fertilidad. Publicación 28 de enero, 2010. abril 2014, ([http://www.leychile.cl/Consulta/listare\\_sultadosimple?cadena=Ley+N%C2%B0+20418](http://www.leychile.cl/Consulta/listare_sultadosimple?cadena=Ley+N%C2%B0+20418)).

<sup>105</sup> CHILE, Decreto N° 49. Reglamento para el ejercicio del derecho a recibir educación, información y orientación en materia de regulación de la fertilidad, que hace posible la implementación efectiva de la ley 20.418. Publicación 28 de marzo, 2013. abril 2014, (<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1049694>).

<sup>106</sup> CHILE, Ley N° 20.533. Modifica el Código Sanitario, con el objeto de facultar a las matronas para recetar anticonceptivos. Publicación 13 de septiembre, 2011. abril 2014], ([http://www.leychile.cl/Consulta/listare\\_sultadosimple?cadena=Ley+N%C2%B0+20533](http://www.leychile.cl/Consulta/listare_sultadosimple?cadena=Ley+N%C2%B0+20533)).

<sup>107</sup> CHILE, Ley N°18.933, Crea La Superintendencia de Salud Previsional, dicta normas para el otorgamiento de prestaciones por ISAPRES y deroga el Decreto con Fuerza de Ley N° 3 de Salud de 1981. Publicación 9 de marzo, 1990, abril 2014, (<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30304>

<sup>108</sup> CHILE, Ley N° 19.325. Establece normas sobre procedimientos y sanciones relativas a los actos de violencia intrafamiliar. Publicación 27 de agosto, 1994. abril 2014, (<http://www.leychile.cl/Consulta/listaresultadosimple?cadena=Ley+N%C2%B0+19325>).

<sup>109</sup> CHILE, Ley N° 19.409. Agrega Artículo 367 BIS al Código Penal. Publicación 07 de setiembre, 1995. abril 2014, (<http://www.leychile.cl/Consulta/listaresultadosimple?cadena=Ley+N%C2%B0+19409>).

do Pará) en 1998 y la Ley N°19.617<sup>110</sup>, que modifica la tipificación de ciertos delitos sexuales incluyendo violación, violación conyugal, estupro, incesto, abuso sexual de menores y pornografía con menores en 1999.

La Ley de Violencia Intrafamiliar establece normas especiales sobre competencia, procedimiento y sanciones para el juzgamiento de los actos de violencia intrafamiliar. Esta ley fue modificada en octubre de 2005 por la Ley N° 20.066<sup>111</sup> que enfatiza en la prevención y el desarrollo de programas y políticas públicas, incluyendo la responsabilidad del SERNAM de confeccionar planes anuales; la sanción de la violencia intrafamiliar y una mayor protección a las víctimas. En 2010 se aprueba la Ley N° 20.480<sup>112</sup>, que tipifica el femicidio como delito y enriquece la figura del parricidio en aquellos casos en que la víctima es una mujer, que ha tenido una relación de matrimonio o convivencia con su agresor. Finalmente, se aprueba en 2011 la Ley N° 20.507<sup>113</sup>, que tipifica el delito de tráfico de niños y personas adultas, estableciendo normas para su prevención y la persecución de las personas acusadas.

En el ámbito de la educación, pese a que no se aprueba legislación relevante en las dos últimas décadas, Chile alcanza resultados positivos. En 2011 la relación entre niñas y niños en educación básica era 0,95 y en educación media es de 1 a 1. En el caso de la educación universitaria en ese mismo año la relación era favorable para las mujeres (1,1). La única ley que se aprueba en materia educativa es la Ley N° 19.688<sup>114</sup> (2000) relativa

---

<sup>110</sup> CHILE, Ley N° 19.617. *Modifica el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y otros cuerpos legales, en materias relativas al delito de violación. Publicación 02 de julio, 1999. abril 2014, (<http://www.leychile.cl/Consulta/listaresultadosimple?cadena=Ley+N%C2%B0+19617>).*

<sup>111</sup> CHILE, Ley N° 20066, *Establece ley de Violencia Intrafamiliar, 07 de octubre, 2005. abril 2014, (<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242648>).*

<sup>112</sup> CHILE, Ley N° 20.480, *Modifica el Código Penal y la Ley nº 20.066 sobre violencia intrafamiliar, estableciendo el "femicidio", aumentando las penas aplicables a este delito y reforma las normas sobre parricidio. 18 de diciembre, 2010. abril 2014, (<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1021343>).*

<sup>113</sup> CHILE, Ley N° 20.507. *Tipifica los delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas y establece normas para su prevención y más efectiva persecución criminal. Publicación 8 de abril, 2011. abril 2014, (<http://www.leychile.cl/Consulta/listaresultadosimple?cadena=Ley+N%C2%B0+20507>).*

<sup>114</sup> CHILE, Ley N° 19.688. *Modifica la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (derechos de las estudiantes que se encuentren embarazadas o que sean madres lactantes a acceder a los*

al derecho de las estudiantes que se encuentren embarazadas o son madres lactantes de acceder a los establecimientos educacionales. Así también, se ponen en marcha programas para evitar la salida temprana de la educación de las madres adolescentes, como la Red de Protección a Estudiantes Embarazadas y/o Madres y Padres y el Programa para que Estudie Contigo (PEC), que consiste en salas cuna de establecimientos educativos para la atención de hijas e hijos de estudiantes embarazadas y/o madres.

Podríamos decir que en Chile, en las dos últimas décadas, se aprueba legislación de relevancia para la protección de los derechos de las mujeres y la promoción de la igualdad. Ello posibilita la configuración de un marco inédito de la igualdad entre mujeres y hombres, que se fortalece con el tiempo y se traduce y acompaña de políticas y programas. Sin embargo, es necesario reconocer que este marco jurídico de la igualdad tiene todavía asignaturas pendientes o ámbitos de menor o nulo desarrollo. Uno de estos ámbitos es sin duda la salud sexual y reproductiva, en especial el reconocimiento de derechos sexuales y reproductivos y la revisión de la legislación punitiva sobre aborto. De igual manera cabe recordar que en Chile se encuentran vigentes normas de la sociedad conyugal, que establecen que el marido es el jefe de dicha sociedad. Lo que cercena la posibilidad de las mujeres de administrar su propio patrimonio y el social.

La participación política de las mujeres es uno de los ámbitos más deficitarios en lo que respecta a los avances jurídicos. Chile es de los países de la región que no cuenta con mecanismos de acción positiva a fin de favorecer la representación y participación política de las mujeres. Esto explica la baja presencia de mujeres en cargos públicos de toma de decisiones.

Los avances en legislación resultan fundamentales a efectos de otorgarle a las políticas de igualdad una base sólida. De manera que los déficits y vacíos apuntados también se constituyen en debilidades que se traducen de una u otra manera en los instrumentos de políticas de igualdad entre mujeres y hombres.

Finalmente destacar el papel que ha jugado el mecanismo nacional de la mujer de Chile, el SERNAM, en el impulso y la aprobación de esta legislación. Precisamente una de sus funciones es promover reformas legales, reglamentarias y administrativas, a fin de que la

---

*establecimientos educacionales. Publicación 05 de agosto, 2000. abril 2014, (<http://www.leychile.cl/Consulta/listaresultadosimple?cadena=Ley+N%C2%B0+19688>).*

mujer goce de igualdad de oportunidades y derechos respecto al hombre. Además el SERNAM tiene la competencia de presentar o patrocinar proyectos de ley ante el Parlamento.

## **2. AVANCES Y ASUNTOS CRÍTICOS VINCULADOS CON LA IGUALDAD Y EL EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES**

Chile ha tenido avances y logros importantes en igualdad y derechos de las mujeres en las últimas décadas. En particular en los ámbitos de la educación, la salud, la violencia contra las mujeres, la protección laboral y la seguridad social. De igual manera es importante señalar, como uno de sus principales logros, el marco institucional que ha logrado crear y poner en funcionamiento, que comprende políticas de igualdad sostenibles en el tiempo y mecanismos institucionales de diferente tipo a efectos de coordinar, articular, asesorar y acompañar la puesta en marcha de los instrumentos de política. No obstante, se identifican áreas y nudos críticos, entre los que cabe destacar: una todavía reducida presencia de mujeres en cargos públicos y de toma de decisión; la persistencia en el tiempo de desigualdades en el ámbito laboral (discriminación salarial, segmentación horizontal y vertical, empleos de mala calidad), una mayor incidencia y profundidad de la pobreza en hogares con jefatura femenina y vacíos en legislación y mecanismos institucionales para la protección de la salud sexual y reproductiva de las mujeres.

La desigualdad de género en Chile ha disminuido según el Índice de Desigualdad de Género IDG del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD<sup>115</sup>. El IDG es de 0.437 en el 2000, 0.396 en el 2005, 0.363 en el 2010 y 0.355 en el 2013. La disminución se explica en función del mejor desempeño de buena parte de los indicadores de tres dimensiones: salud (mortalidad materna, fecundidad adolescente), empoderamiento (mujeres en el parlamento y niveles de educación secundaria y superior) y laboral. De estas tres dimensiones es la de participación en la vida laboral la de mayor rezago y, por ende, de efecto negativo en dicha medición. Aunque se evidencian avances en

---

<sup>115</sup> *Este índice es una medida compuesta que refleja desigualdades entre mujeres y hombres en tres dimensiones: salud reproductiva, empoderamiento y mercado laboral. Entre más cercano a cero menores son las desigualdades entre mujeres y hombres.*

participación de las mujeres en la vida económica, los resultados aún están por debajo de lo esperado. Chile, en comparación con otros países de la región de desarrollo medio, se encuentra a la zaga en participación laboral de las mujeres. Chile, Costa Rica y México en 2009 presentaban las más bajas tasas de participación: entre 55% y 60% (mujeres entre 35 – 45 años). Entre los países de nivel intermedio se encuentran Argentina, Colombia y Venezuela con tasas entre 65% y 70%. Mientras que Perú y Uruguay son los países en la región con las más altas tasas de participación laboral de las mujeres, que rondan entre 75%. Esta situación genera interrogantes tomando en cuenta que Chile es el líder regional en la creación de empleos, reducción de la fecundidad y aumento de la escolaridad. Es decir, dispone de factores estructurales que podrían facilitar la incorporación laboral de las mujeres. Sin embargo, todo parece indicar que no es suficiente disponer de ciertas condiciones estructurales, es preciso también atender condicionantes culturales y ofrecer respuestas a estas situaciones desde las políticas públicas<sup>116</sup>.

A continuación se analizarán tres ejes de importancia decisiva para comprender los avances y asuntos críticos vinculados con la igualdad y los derechos de las mujeres<sup>117</sup>.

### **A. Autonomía Económica**

En las últimas décadas el crecimiento económico de Chile ha estado aparejado de la generación de miles de puestos de trabajo. Sin embargo para las mujeres las posibilidades de acceso han sido limitadas. Un doble proceso se observa al respecto. El primero consiste en un bajo nivel de inserción, mientras que el segundo apunta a la generación de empleo de mala calidad y bajas remuneraciones.

Según las Encuestas de Caracterización Socioeconómica Nacional CASEN, la participación laboral de la mujer (15 a 60 años) se incrementó de 32% a 49% entre 1987

---

<sup>116</sup> PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2010): *Desarrollo Humano en Chile. Género: los desafíos de la igualdad 2010*, Santiago, págs. 36 – 37.

<sup>117</sup> Los ejes responden a los tres pilares de la autonomía de las mujeres que plantea la CEPAL. La autonomía económica que se relaciona con la capacidad para generar ingresos propios y controlar activos y recursos. La autonomía física que se relaciona con el control sobre su propio cuerpo y la autonomía en la toma de decisiones con el fortalecimiento de su voz pública y la plena participación en las decisiones que afectan a sus vidas y a su colectividad.



y 2006, mientras que la encuesta de empleo del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) reporta un incremento de 38% a 47% entre 1996 y 2008. Para 1990 la brecha ocupacional era de un 38% a favor de los hombres, mientras que en 2009 esta brecha disminuyó a 27%. Por otro lado, aumenta el grado de escolaridad de hombres y mujeres mayores de 15 años. En el caso de los hombres pasa de 9,2 años en 1990 a 10,6 años en 2009, mientras que para las mujeres aumentó de 8,9 a 10,3 años. De manera que aunque no se evidencian diferencias significativas en escolaridad, sí se observan diferencias en la tasa de ocupación entre hombres y mujeres<sup>118</sup>.

En este sentido cabe señalar que, si bien la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, se puede considerar una tendencia de largo plazo y asociada a factores de carácter estructural, al igual que en el resto de la región, no es comparable con las tasas de participación laboral que alcanzan países con niveles de desarrollo económico y tecnológico similares (fuera o de la región). Las tasas de participación femenina son bajas tomando en cuenta el crecimiento económico que ha experimentado Chile en las últimas décadas. Como señala el PNUD “llama la atención que Chile exhiba esas tasas comparativamente bajas de participación laboral (...) En otras palabras, dispone en mayor medida que otros países de importantes factores estructurales que favorecen la incorporación de la mujer en el mercado laboral, y sin embargo su desempeño en esta materia es menos positivo que en aquéllos”<sup>119</sup>.

Buena parte del aumento de la inserción laboral femenina es debido a las mujeres con estudios superiores. El aumento de su nivel educativo favorece una mejora en sus tasas de participación. A pesar de los avances registrados en las últimas décadas, existe una fuerte brecha en la inserción laboral, según la variable socioeconómica medida por la escolaridad. La escolaridad es especialmente baja en mujeres de condición socioeconómica precaria, que enfrentan condiciones más adversas para la inserción laboral, producto de barreras culturales y del número de hijas e hijos, entre otros factores. Estas situaciones refuerzan las desigualdades de género y demandan de políticas públicas

---

<sup>118</sup> OBSERVATORIO SOCIAL (2010): *Brechas de Género en Chile: Indicadores OCDE*, Ministerio de Desarrollo Social, Santiago.

<sup>119</sup> PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2010): *Óp. cit.*, pág. 37.

con el objetivo de reducir el impacto de los factores adversos, que restringen la oferta de trabajo de la mujer<sup>120</sup>.

La baja calidad de los empleos generados para las mujeres se refleja en el Índice de Calidad del Empleo del Ministerio de Trabajo (MINTRAB), que en 2000 era de un 35,7% y en 2009 bajó a un 34,2%. Esto se explica en parte por la segmentación del mercado laboral, concentrándose la participación femenina en ramas de actividad económica, que son en su mayoría extensiones del trabajo doméstico no remunerado: comercio (25%); enseñanza (14%), servicio doméstico (12%), mientras que en otras, tales como pesca, minería y construcción, la participación femenina es muy inferior. Aunque también cuando se insertan en algunas actividades de exportación de carácter no tradicional, se enfrentan a la discriminación salarial por razones de género, que significa menores costos de producción para las empresas, lo que permite aumentar la competitividad en los mercados internacionales<sup>121</sup>.

Según el Observatorio Social del Ministerio de Desarrollo Social, cuando se compara la diferencia del ingreso promedio de hombres y mujeres en el caso de trabajadores de tiempo completo, se observa que las mujeres ganan un 16,2% menos que los hombres en 2009. La trayectoria de la brecha salarial muestra un comportamiento irregular en el período 1990 – 2009. Los datos evidencian que aumentó entre 1990 y 1996 y luego decreció hasta 2009. Así también, la brecha es mayor en los quintiles de mayores ingresos. Esto indica que, además de las barreras que enfrentan las mujeres para ocupar puestos directivos y de remuneraciones altas, una vez que lo logran se exponen a la discriminación salarial con mayor fuerza<sup>122</sup>. A su vez, datos más recientes señalan que la diferencia de salarios promedios por igual trabajo entre hombres y mujeres aumentó de 31% en 2000 a 34,5% en 2011. A lo que se adiciona, según información de la Superintendencia de Pensiones, un crecimiento de los salarios de las mujeres a una tasa

---

<sup>120</sup> *Ibíd. pág. 38.*

<sup>121</sup> *PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2010): Óp. cit., págs. 38 – 39.*

<sup>122</sup> *OBSERVATORIO SOCIAL (2010): Óp. cit.*

nominal anual de 11,5% entre 2002 y 2010, mientras que la tasa nominal anual de los hombres fue de 12% en igual período<sup>123</sup>.

Según Perticará y Bueno, que analizan las desigualdades salariales por género entre 2002 y 2006, las menores brechas en salario horario, se encuentran entre profesionales técnicos y personal administrativo (10% y 6%, respectivamente). Las mayores brechas se encuentran entre trabajadores del comercio (23%) y trabajadores agrícolas y operarios calificados (17%). La brecha para personal de comercio y personal obrero calificado es alta y tiende a ampliarse en el tiempo. En el 2000 era de 26% y 16% respectivamente, aumentando a 30% para ambos grupos en el 2006. La brecha de salario entre personal no calificado prácticamente se duplica, siendo de 22% en el 2006<sup>124</sup>.

Un factor que incide directamente en la cantidad y la calidad de la inserción laboral de las mujeres es la responsabilidad del cuidado de la familia. La información disponible muestra menores niveles de ocupación entre las mujeres madres, especialmente aquellas con niñas y niños pequeños. El análisis de la ocupación de madres con hijas e hijos en distintos tramos de edad, evidencia que las madres de hijos entre 0 y 2 años trabajaron en promedio 11 puntos porcentuales menos en 2009, que las madres con hijas e hijos entre 6 y 15 años de edad<sup>125</sup>.

Pese a los esfuerzos de Chile por aumentar la cobertura de los servicios de cuidado (mediante salas cuna y jardines infantiles), ello todavía resulta insuficiente, pues no se ha logrado poner en funcionamiento una red estatal de cuidado infantil de carácter universal y gratuito. La insuficiente oferta estatal, que no logra satisfacer completamente las necesidades de las mujeres pertenecientes a los quintiles más bajos de la población (y que por el mismo motivo excluye de facto a las mujeres de clase media), es uno de los principales factores que restringen el acceso femenino al mercado laboral<sup>126</sup>.

---

<sup>123</sup> GOBIERNO DE CHILE (2014): *Óp. cit.*

<sup>124</sup> PERTICARÁ, M. y BUENO, I. (2009): “Brechas salariales por género en Chile: un nuevo enfoque”, *Revista de la CEPAL*, No 99, diciembre 2009, Santiago, Chile.

<sup>125</sup> PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2010): *Óp. cit.*

<sup>126</sup> CARRERA, C. E INFANTE, M.: “Análisis de la implementación de políticas públicas y la relación con los indicadores del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe: El caso

Por otra parte, la pobreza tiene una mayor incidencia en los hogares con jefatura femenina, pero también una mayor profundidad, es decir, sus ingresos están más lejos de alcanzar el valor de la línea de pobreza, según información disponible para el período 2000 – 2011. Igualmente, el coeficiente de la brecha de pobreza en los hogares con jefatura masculina fue de 3,5%, mientras que en los hogares con jefatura femenina llegó a 6,3% en 2011. Adicionalmente, aunque el indicador muestra una tendencia declinante para ambos sexos, en el caso de los hombres bajó de 6,7% en 2000 a 3,5% en 2011, mientras que para las mujeres el descenso fue menor, pasando de 8,4% a 6,3%<sup>127</sup>.

Un aspecto importante de señalar, que se vincula con la autonomía económica de las mujeres y el ejercicio de sus derechos económicos, es que en la legislación chilena persisten normas que favorecen la discriminación de las mujeres en lo que respecta a sus derechos dentro del matrimonio y en particular en lo relacionado con bienes gananciales<sup>128</sup>. Concretamente, el Código Civil establece que, en la sociedad conyugal, el régimen patrimonial supletorio, que se aplica como regla general (salvo que las partes expliciten su preferencia por otra modalidad), tiene como jefe al marido, que administra los bienes conyugales propios y los de la mujer. Si bien la ley contempla otros regímenes, la inmensa mayoría de los matrimonios efectuados en el país se realizan bajo la modalidad de sociedad conyugal, que coloca a las mujeres en situación de inferioridad y limita su capacidad de administrar, en igualdad de condiciones que el hombre, los bienes propios o comunes en el matrimonio.

El ámbito de la autonomía económica evidencia importantes desigualdades para las mujeres, que demandan de urgentes respuestas de política pública. El desempleo, la baja participación laboral, el empleo de mala calidad, la brecha salarial, la mayor incidencia y profundidad de la pobreza en los hogares con jefatura femenina, las limitadas alternativas de servicios de cuidado y la no posibilidad de administrar los bienes del patrimonio familiar, son algunas de las principales manifestaciones de desigualdad, que cercenan derechos económicos de las mujeres y el desarrollo económico y social de Chile.

---

*de Chile”, en Construyendo Autonomía: Compromisos e indicadores de género, BATTHYÁNY, K. y MONTAÑO, S. (Coord.), CEPAL, 2012, Santiago.*

<sup>127</sup> GOBIERNO DE CHILE (2014): *Óp. cit.*

<sup>128</sup> CARRERA, C. E INFANTE, M.: *Óp. cit.*

## **B. Autonomía Física**

El crecimiento económico de Chile, en los últimos años, ha redundado en un mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Muestra de ello es que en 2012 la esperanza de vida de los hombres alcanzó 76.8 años, mientras la de las mujeres llegó a 82.5 años. Igualmente en lo que se refiere a mortalidad materna, Chile goza de uno de los niveles más bajos de toda América Latina. Los datos correspondientes a los años 2005 y 2008 señalan que las mujeres que murieron por causas relacionadas con el embarazo o la atención del parto fueron en promedio 26 por cada 100.000 nacimientos<sup>129</sup>.

Pese a lo anterior, debe señalarse que en el país los derechos sexuales y reproductivos no están reconocidos a nivel de la legislación. Razón por la cual la salud sexual y reproductiva de las mujeres se convierte en un factor de riesgo y vulnerabilidad, que afecta negativamente su autonomía física.

Un ejemplo claro de esta situación es la prohibición absoluta del aborto, inclusive de carácter terapéutico, es decir, cuando el embarazo pone en riesgo la salud de la madre. Aunque cabe señalar que el aborto terapéutico fue legal entre 1936 y 1989, sin embargo, una semana antes de finalizar el régimen militar, se modificó el Código Sanitario a efectos de eliminar dicha posibilidad. La reforma fue escasamente informada y discutida, incluso a nivel del sistema de salud pública, además la inexistencia de contrapesos de poder permitió realizar un cambio de fondo en materia de derechos sexuales y reproductivos sin tener que pasar por el proceso democrático de deliberación. Desde entonces, a pesar de innumerables llamados de organismos internacionales y la demanda de organizaciones de mujeres, ha primado una evidente falta de voluntad política para poner el tema en la palestra. La discusión sobre la regulación del aborto resulta paradigmática en tanto ha existido una preocupación permanente de los organismos internacionales de derechos humanos para que el problema se enfrente, sin criminalizar a las mujeres que se realizan abortos clandestinos, como también de organismos mundiales de salud, que observan el efecto negativo que la legislación tiene sobre la salud de las mujeres<sup>130</sup>.

---

<sup>129</sup> OBSERVATORIO DE IGUALDAD DE GÉNERO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: *Indicadores de Igualdad: Chile, enero 2014*, (<http://www.cepal.org/oig/WS/getCountryProfile.asp?language=spanish&country=CHL>).

<sup>130</sup> PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2010): *Óp. cit.*

Otro factor de riesgo y limitación de la autonomía física de las mujeres guarda relación con el embarazo y la maternidad adolescente. Según el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la CEPAL<sup>131</sup>, el 12,3% de los nacimientos registrados en 2002 fueron de adolescentes chilenas de 15 a 19 años de edad, mientras que en 1992 la proporción era del 11,8%.

Resulta preocupante también la baja cobertura de los programas de salud reproductiva para esta población en riesgo. Según el Departamento de Estadísticas e Información en Salud (DEIS), la población bajo control a diciembre del 2012, según método de regulación de la fecundidad, correspondió a 1.339.444 personas entre 0 y 54 años. De las que un 1% corresponden a adolescentes menores de 15 años (12.767) y un 12,9% a adolescentes de 15 a 19 años (172.850). De igual manera cabe destacar que en 1967 se definió la Política de Regulación de la Fecundidad y se estable la regulación de la fecundidad como parte del Programa de Salud de la Mujer del Ministerio de Salud. Esta disposición se ha puesto en marcha de forma ininterrumpida durante estos años, sin embargo, a la fecha se carece de normativa específica de regulación de fecundidad dirigida a las mujeres adolescentes<sup>132</sup>.

De manera que vacíos legales y falta de competencias de las instituciones públicas, aunadas a la presión de grupos conservadores y religiosos, han limitado las posibilidades de programas integrales de educación para la sexualidad en Chile. La educación y orientación en sexualidad resulta urgente, según datos que arroja la Séptima Encuesta Nacional de Juventud en 2012. El 71% de la población joven se encontraba sexualmente activa y registraba un promedio 1,6 parejas sexuales durante los últimos 12 meses, de acuerdo a la información de dicha encuesta. Por su parte, sólo el 54% de las personas jóvenes consultadas reconocen las principales conductas de riesgo de transmisión del VIH-SIDA y sólo el 26% indica haberse realizado un examen para su detección. Con respecto a la maternidad y la paternidad, el 32% declaró tener una hija o un hijo, condición que se distribuye desigualmente entre mujeres y hombres. Las mujeres enfrentan más

---

<sup>131</sup> OBSERVATORIO DE IGUALDAD DE GÉNERO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: *Indicadores de Igualdad: Chile, enero 2014*, (<http://www.cepal.org/oig/WS/getCountryProfile.asp?language=spanish&country=CHL>).

<sup>132</sup> BURDILES FRAILE, P. y SANTANDER RIGOLLET, S. (2013): *Situación actual del embarazo adolescente en Chile*, Ministerio de Salud, Santiago.

tempranamente la maternidad en comparación con los hombres la paternidad, mientras que mujeres y hombres de nivel socioeconómico bajo y medio experimentan en mayor proporción la maternidad/paternidad<sup>133</sup>. Estas situaciones afectan trayectorias individuales y, en particular, limitan o cercenan proyectos educativos, lo que se traducirá en menores oportunidades de inserción laboral de calidad. Ello tiene una repercusión mayor en las mujeres en función de las responsabilidades sociales asociadas a la maternidad.

En el ámbito de la violencia, según información del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la CEPAL, 52 mujeres de 15 o más años de edad fueron asesinadas en Chile por sus parejas o exparejas en 2009. Esta cifra equivale a una tasa de 0,31 muertes de mujeres por cada 100.000 habitantes. Chile comparte tasas similares de violencia contra las mujeres a las de países como Costa Rica y el Salvador. No obstante, es importante apuntar que organizaciones de la sociedad civil han cuestionado la exactitud de este dato<sup>134</sup>, argumentando que no existe un registro único en el sistema de justicia, que brinde información de la magnitud del problema.

Una visión más completa de la problemática la ofrece la Encuesta Nacional de Victimización por Violencia Intrafamiliar y Delitos Sexuales del 2012. Un 31,9% de las mujeres entre 15 y 65 años declara haber sufrido alguna forma de violencia por algún familiar, al menos una vez en su vida. El 74% indica que la recibió de su pareja o expareja. De las mujeres que sufrieron violencia física, sólo el 36% hizo una denuncia y de ellas el 41% desistió. Del 64% de las mujeres que no realizó la denuncia, el 24,5% reconoce que es por miedo a las represalias del agresor. En cuanto a la violencia psicológica, solo el 27% de las mujeres hizo una denuncia durante el último año y la mitad de ellas decidió no continuar con el proceso. Del 72,4% que no denunciaron, un 34.5 % no lo hizo porque tienden a minimizar y negar los hechos de violencia y creen que no se trató de algo serio y que no volverá a ocurrir. Por su parte, de las mujeres que han sido víctimas de violencia

---

<sup>133</sup> INSTITUTO NACIONAL DE JUVENTUD (2013): *Séptima Encuesta Nacional de Juventud 2012*, Santiago.

<sup>134</sup> CARRERA, C. e INFANTE, M.: *Óp. cit.*

sexual, un 88% no realiza la denuncia por vergüenza a contar la situación, y del 12% que sí denunció, el 67% de ellas desistió<sup>135</sup>.

Estos datos dan cuenta de una parte del fenómeno de la violencia contra las mujeres, que presenta diversidad de manifestaciones en el ámbito público y privado. Es importante destacar, como uno de los mayores avances de Chile en este ámbito, la aprobación de legislación sobre violencia intrafamiliar contra las mujeres, violencia sexual y femicidio, que además establece responsabilidades de política pública a las instituciones en lo que respecta a su prevención y a la atención de las víctimas.

### **C. Autonomía Política**

El ascenso al poder de Michelle Bachelet Jeria en 2006 resultó bastante positivo en términos de participación política de las mujeres. No solo producto de las decisiones tomadas que se concretan en hechos reales, como un gabinete paritario que posibilitó la presencia de una gran cantidad de mujeres en puestos de decisión, también en lo simbólico. El primer mandato de la Presidenta Bachelet mostró que una mujer puede encabezar el Estado de manera exitosa y que además lo puede hacer con un estilo y liderazgo distinto al masculino<sup>136</sup>.

Sin embargo, Chile continúa presentando déficits importantes de participación política de las mujeres. La ausencia de un mecanismo de acción afirmativa, que promueva y garantice la integración de las mujeres en cargos de decisión pública, en buena parte, explica los resultados. La falta de acciones sistemáticas, a fin de visibilizar y problematizar el escaso número de mujeres en espacios de poder y, en particular, de mecanismos de promoción de su participación, se traduce en una especie de estancamiento de la participación femenina en cargos de elección popular durante los últimos años. Así, en el Parlamento (2012) la proporción de mujeres es del 10% en la Cámara Alta y del 14% en la Cámara Baja, porcentajes inferiores al 20% del promedio regional. A nivel del poder local se reproduce este déficit, pues solo un 12% de las

---

<sup>135</sup> Véase: SERNAM: “Las dramáticas cifras del femicidio en Chile”, marzo de 2014, (<http://portal.sernam.cl/?m=sp&i=4405>).

<sup>136</sup> PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2010): *Óp. cit.*



alcaldías son encabezadas por mujeres. Como es de esperar, esta situación tiene su correlato en las dirigencias de los partidos políticos, donde el número de mujeres en las mesas directivas es también reducido, pues promedian tan solo un 13%<sup>137</sup>.

A pesar de los anteriores datos, es necesario reconocer, en los últimos años, algunos avances o leves aumentos en la participación política de las mujeres en diversos espacios de toma de decisiones. De un 9,5% de mujeres en la Cámara de Diputados en el 2000 se pasó a un 15,83% en 2014. En el caso de los Municipios, la proporción de mujeres en cargos locales de elección popular (Concejales) alcanzaba un 17% en el 2000 y pasa a un 24,9% en 2012<sup>138</sup>. Mientras que el porcentaje de mujeres en los gabinetes ministeriales es de 23,7% en el Gobierno de Lagos Escobar (2000 – 2006), 46.7% en el Gobierno de Bachelet Jeria (2006 – 2010) y de 13.2% en el Gobierno de Piñera Echeñique (2010 – 2014). Y la proporción de mujeres en el máximo tribunal de justicia pasa de 5.3% en el 2006 a 25% en 2010<sup>139</sup>.

Teresa Valdez<sup>140</sup> argumenta que si bien, en los últimos años, se muestran algunos avances, se tienen todavía resultados insuficientes. La situación se muestra invariable en el caso de los partidos políticos y el Senado. La baja participación de las mujeres resulta paradójica en tanto representan más de la mitad del electorado y contribuyen decididamente a la economía y al desarrollo, a la vez que revela posibilidades y límites de la acción de las mujeres y de las políticas de equidad e igualdad en el nivel nacional y territorial. Persisten fuertes barreras en los partidos políticos para la presencia femenina en cargos de representación, más allá de los esfuerzos de algunos de sus integrantes. Ello explica, en buena parte, los bajos porcentajes de mujeres concejales, alcaldesas, diputadas y senadoras. Adicionalmente, el sistema electoral binominal<sup>141</sup> de Chile acentúa las

---

<sup>137</sup> CARRERA, C. e INFANTE, M.: *Óp. cit.*

<sup>138</sup> GOBIERNO DE CHILE (2014): *Óp. cit.*

<sup>139</sup> OBSERVATORIO DE IGUALDAD DE GÉNERO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: *Indicadores de Igualdad: Chile, enero 2014*, (<http://www.cepal.org/oig/WS/getCountryProfile.asp?language=spanish&country=CHL>).

<sup>140</sup> VALDÉS, T, (2010): *Óp. cit.*

<sup>141</sup> *El sistema electoral binominal es mediante el cual se eligen dos cargos por circunscripción o distrito. Este sistema ha generado fuertes controversias en Chile. Los defensores argumentan que garantiza estabilidad política y sus opositores que genera inamovilidad entre los bloques políticos y excluye a los partidos pequeños. En la actualidad se encuentra en trámite una reforma*

dificultades de las mujeres para ocupar estos cargos. Según Valdez, los partidos tienden a favorecer especialmente a las mujeres que tienen relaciones de parentesco con algún político conocido o que ha ejercido cargos públicos.

## **II. LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS DE IGUALDAD DE CHILE: DESCRIPCIÓN, ALCANCE Y PROGRAMAS DE INTERVENCIÓN**

El proceso de desarrollo de las políticas de igualdad de Chile comprende una sucesión de etapas o momentos. Una primera etapa cubre el periodo 1991 - 1994, es una etapa inicial de colocación de la igualdad de oportunidades y derechos en la agenda pública y se caracteriza por dos relevantes hitos: la creación SERNAM en 1991 y el lanzamiento de la primera política de igualdad en 1994. La segunda inicia en 1995, cuando el primer Plan de Igualdad de Oportunidades es respaldado por el gobierno y finaliza en 1999, cuando termina su ejecución. La tercera etapa arranca en el 2000, cuando inicia la ejecución del segundo Plan de Igualdad de Oportunidades y se encuentra marcada, en mayor medida, por la ideas fuerza de la institucionalización y la transversalidad de género.

### **1. EL PLAN DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES 1994- 1999**

La primera política de igualdad de Chile inicia su ejecución de forma temprana, en comparación con el resto de países de la región, incluso es previa a la IV Conferencia Mundial de la Mujer, Beijing 1995. El primer Plan de Igualdad de Oportunidades de Chile cubre el periodo 1994-1999. Este instrumento es acogido por el segundo gobierno de la Concertación en 1995 (gobierno de Eduardo Frei Ruiz Tagle 1994 – 2000), incluyéndolo en su programa de gobierno. El Plan se constituye en la base y el eje rector del quehacer del SERNAM en esos años.

En su justificación se sostiene que el Plan brinda lineamientos para los gobiernos y vincula democracia y equidad de género. Plantea la democratización y la igualdad de oportunidades como una misma tarea e insiste en la responsabilidad del Estado de enfrentar las desigualdades. A su vez, se plantea que el Plan posibilita uno de los objetivos prioritarios del SERNAM, como es lograr que los distintos sectores de la administración del Estado hagan suya la tarea de transformar la situación social de las mujeres y construir

---

*promulgada por el Gobierno de Michelle Bachelet, que reemplazaría el sistema binominal por un sistema proporcional (2014 - 2015).*

una sociedad con igualdad de oportunidades<sup>142</sup>, lo que en concreto apunta a la estrategia de transversalidad de género del mecanismo nacional de la mujer. El Plan se percibe como un conjunto de medidas coherentes y sistemáticas que pueden ser evaluadas y buscan hacer más eficiente la gestión de las políticas públicas. Un instrumento de diseño e implementación de políticas, que es a la vez regulador y propositivo, en tanto establece normas y pone límites a la acción del Estado y de la sociedad, al mismo tiempo que establece señales y estímulos para orientar la acción. Así también se afirma que responde a la necesidad de un enfoque integral acorde con el carácter sistémico de la discriminación.

Algunas de las acciones del Plan posibilitan la continuidad de procesos iniciados por el SERNAM en sus primeros años de existencia. De manera que el Plan combina medidas que son expresión del conocimiento y la experiencia acumulada y otras que conllevan nuevos procesos. También incorpora acciones que forman parte de políticas más amplias y otras que buscan generar condiciones (por ejemplo: investigaciones), a fin de obtener resultados que trascienden el periodo del Plan.

El Plan se concibe como una iniciativa del Estado, una responsabilidad del Ejecutivo, que requiere de la incorporación y articulación con la sociedad civil para garantizar su éxito. Así como un marco de referencia para orientar la acción de distintos actores y un medio para concertar recursos desde diferentes espacios hacia la igualdad de oportunidades. Destacándose que su puesta en marcha desencadena y apoya procesos que profundizan la democracia, con igualdad y respeto a las diferencias<sup>143</sup>.

El Plan tiene una estructura y un diseño que comprende ejes o áreas, objetivos y acciones. En total tiene 8 ejes, 56 objetivos y 244 acciones (Ver Anexo 2). Esta cantidad de objetivos y acciones denota su complejidad, un instrumento amplio y abarcador si se toma en cuenta el contenido de sus objetivos, que además se ajustan a una estructura sectorial: normativa legal, ámbito familiar, educación, cultura, empleo, salud, participación social y política, institucionalidad.

---

<sup>142</sup> SERVICIO NACIONAL DE LA MUJER (1994): *Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 1994 – 1999*, Santiago, *Ibíd.*, pág. 8.

<sup>143</sup> SERVICIO NACIONAL DE LA MUJER (1994): *Óp. cit.*, pág. 9.

**Cuadro 2: Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 1994 – 1999 de Chile, según ejes y por número de objetivos y acciones.**

Eje	No Objetivos	No Acciones
I. Cambios constitucionales, legales y en la práctica jurídica.	4	10
II. Igualdad de oportunidades en y para las familias.	9	47
III. Educación, producción y transmisión del conocimiento.	8	31
iv. Imagen de las mujeres en la cultura y la comunicación.	6	16
V. Posición de la mujer en el mercado de trabajo.	7	42
VI. Salud de las mujeres.	13	46
VII. Participación social y política y toma de decisiones.	4	22
VIII. Institucionalidad y políticas de igualdad de oportunidades.	5	30
Total	56	244

**Elaboración propia: con base en el Plan de Igualdad para las Mujeres 1994 – 1999 de Chile.**

El eje uno se relaciona con cambios constitucionales legales y en la práctica jurídica para resguardar la igualdad de derechos entre mujeres y hombres. Su propósito central es incidir en el ordenamiento jurídico mediante la revisión de la normativa y la modificación de normas constitucionales y legales. También contempla los mecanismos para la aplicación de dicha normativa.

El eje dos se relaciona con las familias como generadoras de igualdad de derechos y oportunidades para mujeres y hombres. Las familias se conciben en sus relaciones con el mundo doméstico y sus interdependencias con el mundo público y el orden jurídico. Se busca incidir en las imágenes sociales de las familias, la división sexual del trabajo y cambios jurídicos vinculados a las mismas. La distribución equitativa de tareas en el espacio doméstico y una mayor integración de los hombres a la vida familiar constituyen asuntos de particular interés. De igual manera, la violencia en la familia como un problema social público. También se reconoce la existencia de distintos tipos de familia y la importancia que adquiere la jefatura de hogar femenina y su mayor vulnerabilidad.

El eje tres se relaciona con la participación equitativa de mujeres y hombres en los procesos educativos y de producción y transmisión del conocimiento. Enfatiza en los factores que generan discriminación en el sistema educativo y en medidas-mecanismos

para contrarrestarlos. Se muestra particular interés en las mujeres adultas mayores en situación de analfabetismo y bajos niveles de escolaridad y en la educación preescolar, como etapa clave para generar cambios. De igual manera, se propone incentivar la participación de las mujeres en espacios de producción de conocimiento, así como el reconocimiento y la difusión de sus aportes en este ámbito.

El eje cuatro se relaciona con la promoción de una imagen social plural y no discriminatoria de las mujeres en la cultura y la comunicación. Se considera que la relación entre la mujer, como sujeto social y cultural, y los medios de comunicación masivos es clave para la profundización de la democracia y el desarrollo del país. Se destaca el papel de los medios en la configuración del imaginario colectivo y, en particular, de representaciones sociales. En ese sentido, se considera estratégico incidir en las imágenes y representaciones, que medios de comunicación proyectan sobre el papel de las mujeres a fin de favorecer su inserción en la vida económica, política y cultural del país en igualdad de oportunidades.

El eje cinco se relaciona con el acceso y el mejoramiento de la posición de la mujer en el mercado de trabajo. Como trasfondo del eje, se plantea la necesidad de transformar las estructuras productivas para incrementar su competitividad y consolidar la inserción de la economía chilena en el mercado internacional. Para lo cual se requiere de crecimiento de la productividad y una eficiente utilización de los recursos, fundamentalmente de la fuerza de trabajo. Desde esa óptica, la disponibilidad de mano de obra en cantidad y calidad adecuada a las exigencias del crecimiento y modernización económico-social del país, constituye un requisito indispensable. Por ello, la importancia estratégica de potenciar el aporte de la mano de obra femenina y mejorar las condiciones en las cuales se desempeña. Se reconocen brechas y obstáculos que enfrentan las mujeres en el mercado laboral: responsabilidades domésticas, segregación, precariedad de las condiciones de trabajo, discriminación salarial y para el acceso a recursos productivos. También se reconocen avances de la mujer en el ámbito educativo, que no se traducen en mejores condiciones en el ámbito laboral. De igual manera, se plantea que la participación de las mujeres en el mercado laboral es un elemento definitorio de su calidad de vida, afirmándose que el logro de una mayor equidad social en Chile pasa por la inserción laboral femenina. Pero ello, requiere de cambios fundamentales en la relación público – privado, en particular un reparto más equitativo de las tareas familiares y hacer

compatible el trabajo con el ejercicio de la maternidad y la paternidad, mejorar el acceso a la información y capacitación y una formación integral.

El eje seis se relaciona con la salud de las mujeres y su calidad de vida. Se afirma que los problemas de salud de las mujeres, en su gran mayoría, son evitables. Desde esta óptica, se justifican principalmente acciones de promoción y prevención y un enfoque integral que contemple información, prevención y atención médica, aspectos biomédicos, psicológicos y psicosociales y todas las etapas del desarrollo de las personas y no sólo las ligadas a su función reproductiva. En función de lo anterior, se propone identificar grupos de mujeres expuestas a riesgos específicos de salud, que tienen necesidades particulares según sus etapas del ciclo de vida (trabajadoras, campesinas, dueñas de casa, minorías étnicas, ancianas, embarazadas adolescentes, jefas de hogar).

El eje siete se relaciona con la participación social y política de las mujeres y su acceso a las instancias de toma de decisiones. Se propone incentivar la presencia de las mujeres en espacios públicos y en puestos de dirección, señalándose que es un paso importante hacia la igualdad de oportunidades. Se afirma que la participación de las mujeres las fortalece como grupo social y contribuye a consolidar la democracia. Además sus organizaciones enriquecen el tejido social. También se argumenta que la participación de las mujeres conlleva cambios en las prácticas políticas, por cuanto cuestiona la fragmentación social, la organización del tiempo y la atención de problemas considerados privados y cotidianos, que no han tenido un tratamiento político y social.

El eje ocho se relaciona con el fortalecimiento de la institucionalidad pública para la implementación, seguimiento y evaluación de las políticas de igualdad. Se reconoce la creación del SERNAM como un logro significativo, pero se señala que es necesario superar las dificultades en el ámbito de la coordinación de las políticas de igualdad y que la promoción de la igualdad y el avance en los derechos de las mujeres se constituya en un objetivo de los diferentes sectores del Estado.

Cabe apuntar que el proceso de descentralización y modernización del Estado se visualiza como una oportunidad para avanzar en igualdad entre mujeres y hombres, que aporta directamente en el fortalecimiento de la democracia y la participación social y política a todo nivel. La modernización del Estado se concibe como un proceso que, además de aspectos de tipo administrativo, capacidad de solucionar problemas y resolver conflictos eficazmente, comprende la eliminación de desigualdades de género. Bajo este marco, se

justifica reforzar el aparato público, sus mecanismos de coordinación y articulación, capacidad técnica y de gestión para impulsar políticas de igualdad y su seguimiento y evaluación<sup>144</sup>.

**Cuadro 3: Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 1994 – 1999 de Chile, según ejes y acciones clasificadas por categoría.**

Categoría	Eje 1	Eje 2	Eje 3	Eje 4	Eje 5	Eje 6	Eje 7	Eje 8	Total
Investigación	-	7	5	-	10	12	2	-	36
Información, divulgación y campañas	1	4	1	3	2	4	4	-	19
Capacitación y , formación	1	5	4	3	4	7	1	2	27
Organización y prestación de servicios.	1	10	2	-	7	6	2	-	28
Creación, revisión o mejora en la aplicación de la normativa.	7	8	1	-	1	1	2	-	20
Creación o fortalecimiento de mecanismos.	-	11	12	9	13	14	8	21	88
Incidencia y/o alianzas con instancias y actores estratégicos.	-	1	6	1	5	2	3	6	24
Sin definir	-	1	-	-	-	-	-	1	2
Total	10	47	31	16	42	46	22	30	244

**Elaboración propia: con base en el Plan de Igualdad para las Mujeres 1994 – 1999 de Chile.**

De las 244 acciones del Plan 1994 – 1999, el 36 % apuntan a la creación o el fortalecimiento de mecanismos institucionales (88), el 14.7% a la realización de investigaciones (36), el 11.5% a la organización y prestación de servicios de atención directa a las mujeres (28), el 11% a la capacitación, formación y confección de materiales didácticos, el 9.8% a la incidencia y/o alianzas con instancias o actores estratégicos, el 8.2 % a la creación o revisión de normativa y el 7.8% a la información, divulgación y campañas. Ello indica que la apuesta se centra en el marco institucional, particularmente en mejorar las respuestas de las instituciones frente a las desigualdades que afectan a las

<sup>144</sup> SERVICIO NACIONAL DE LA MUJER (1994) *Óp. cit.*, págs. 60 – 61.

mujeres. En otras palabras, lo que se busca es transformar las políticas y estructuras institucionales, con el objetivo de que brinden más y mejores alternativas para avanzar en igualdad y derechos de las mujeres. Este mejoramiento pasa por contar con evidencia empírica y análisis para fundamentar políticas institucionales; crear o fortalecer mecanismos tales como programas, indicadores o metodologías; asegurar personal capacitado y sensible a la igualdad y los derechos de las mujeres; establecer relaciones de cooperación con otras instituciones e incorporar criterios y análisis de género en sus programas y acciones.

Tan sólo un 11.5% de las acciones se dirigen directamente a las mujeres y en su mayoría apuntan a la prestación de servicios (creación o mejora) y opciones de capacitación y formación, tales como: escuela básica en pre-kínder y articulación con sistema de salas cuna y jardines; líneas telefónicas de urgencia para situaciones de crisis – VIF; atención médica y psicológica – VIF; grupos de autoayuda en comunidades; programas de capacitación polivalente para acceso a empleo; capacitación mujeres jóvenes en especialidades no tradicionales y con futuro profesional; programas de capacitación y entrenamiento continuo para las mujeres; experiencias piloto de capacitación dual de mujeres en empresa privada; atención y educación en salud reproductiva de las adolescentes en centros médicos; atención integral en salud mental; ampliación de Centros de Información los Derechos de la Mujer (CIDEM), entre otras.

El Plan propone la realización de 36 investigaciones de diferente tipo (estudios de percepciones, diagnósticos de situación, sistematizaciones, evaluaciones) y en diversidad de ámbitos, a fin de generar evidencia empírica de desigualdades de género que justifican la intervención institucional y un mayor conocimiento de sus dinámicas y repercusiones en las mujeres y en la sociedad. El fundamentar un programa o una acción institucional, o bien una nueva normativa, es el objetivo central de dichas investigaciones. La propuesta incluye investigaciones sobre efectos de los programas sociales en pautas de interacción familiar y roles familiares; cobertura de salas cuna y jardines infantiles; prevalencia e incidencia de la violencia intrafamiliar; obstáculos de acceso de mujeres jefas a programas sociales; efectos de la coeducación en niñas y niños; retención adolescentes embarazadas en sistema educativo; obstáculos para la igualdad en la producción científica y tecnológica; medidas para acceso igualitario de mujeres a la formación, producción y difusión del conocimiento; jornada de horario flexible y parcial; permiso posnatal; trabajo a domicilio y diseño de normativa; impacto de cambios tecnológicos y de la organización



sobre calidad del empleo por sexo; factibilidad de legislar sobre el acoso sexual; incentivos para qué empresas incorporen mujeres en puestos de decisión; motivos de consulta frecuente de las mujeres; magnitud de la no consulta de las mujeres y posibles razones; percepciones, valores y prejuicios del personal médico sobre la mujer; actitudes, imágenes personales y sociales de la sexualidad; causas de muerte materna; aborto, sus causas y prevención; condiciones de trabajo en sectores y sus efectos en salud de las mujeres; condiciones de vida y salud de adultas mayores; aplicación de medidas de acción positiva en partidos, organizaciones e instituciones; estudio desarrollo del liderazgo y autonomía de las mujeres, con énfasis en niñas y adolescentes, entre otras.

Las 27 acciones de capacitación y formación comprenden cursos, talleres, programas de formación dirigidos principalmente a personal de instituciones (personal judicial y operadores del derecho; comunicadores; personal policial; personal de los servicios de salud, educación y trabajo social; orientadores vocacionales y profesores) en temas tales como: formas no violentas de resolver conflictos; violencia contra las mujeres; sexismo en la educación; eliminación de prácticas sexistas en la educación; orientación a las mujeres en la búsqueda de empleo; ocupaciones no tradicionales de la mujer; prevención del acoso sexual; vida sexual plena e integral; métodos de control de la reproducción; condiciones de trabajo y sus efectos en la salud de las trabajadoras; género y desarrollo; entre otros.

**Cuadro 4: Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 1994 – 1999 de Chile, según acciones clasificadas por categoría.**

Categoría	Acciones
<b>Investigación</b>	Estudio efectos programas sociales en pautas de interacción familiar y roles familiares; estudio cobertura de salas cuna y jardines infantiles; estudio de prevalencia e incidencia de la violencia intrafamiliar; estudio impacto diferenciado de programas sociales en hogares; estudio obstáculos de acceso de mujeres jefas a programas sociales; sistematizar información estadística a nivel comunal sobre jefas de hogar; estudio efectos de la coeducación en niñas y niños; estudio retención adolescentes embarazadas en sistema educativo; evaluación de programas de educación de adultos y accesibilidad para mujeres; investigaciones sobre obstáculos para la igualdad en la producción científica y tecnológica; estudio resultados de medidas para acceso igualitario de mujeres a la formación, producción y difusión del conocimiento; estudio sobre jornada de horario flexible y parcial; estudio del permiso posnatal; estudio sobre trabajo a domicilio y diseño de normativa, analizar diferenciales de remuneraciones por sexo y estudios para fijar criterios de equivalencia; estudio impacto de cambios tecnológicos y de la organización sobre calidad del empleo por sexo; estudio factibilidad de legislar sobre el acoso sexual; estudio sobre incentivos para qué empresas incorporen mujeres en puestos de decisión; estudiar programas de acción positiva en administración pública; estudio sobre discriminación de mujeres en el sistema de ISAPRES; estudio

	discriminación en el sistema AFP; investigación epidemiológica sobre problemas de salud emergentes de las mujeres; investigación motivos de consulta frecuente de las mujeres; estudio para estimar magnitud de la no consulta de las mujeres y posibles razones; estudio percepciones, valores y prejuicios del personal médico sobre la mujer; estudio sobre actitudes, imágenes personales y sociales de la sexualidad; estudio sobre causas de muerte materna; estudio sobre aborto, sus causas y prevención; investigación salud mental de las mujeres; perfil de salud de trabajadoras de distintos sectores; estudio de condiciones de trabajo en sectores y sus efectos en salud de las mujeres; estudio magnitud de mujeres trabajadoras que no demandan atención médica y razones; investigaciones sobre condiciones de vida y salud de adultas mayores; estudio aplicación de medidas de acción positiva en partidos, organizaciones e instituciones; estudio desarrollo del liderazgo y autonomía de las mujeres, con énfasis en niñas y adolescentes.
<b>Información, divulgación y campañas</b>	Programa difusión masiva de situación jurídica de la mujer; informar sobre derechos y práctica de la violencia intrafamiliar; información sobre qué hacer en casos de víctimas de violencia; material difusión sobre programas de vivienda dirigido a jefas; difusión de estadísticas sobre situación de la mujer; campaña imagen plural de las mujeres; sensibilización permanente de empresarios y profesionales de medios en género; campaña sobre igualdad de oportunidades en medios masivos; difusión experiencias exitosas de mujeres en lo laboral; difusión experiencias exitosas de mujeres en empleos no tradicionales; campañas masivas de detección cáncer cérvico uterino y mamario; programas informativos sobre enfermedades de transmisión sexual; información y educación sobre salud mental de las mujeres; programas audiovisuales sobre salud de mujeres; seminarios, jornadas y debates públicos sobre movimientos y organizaciones de mujeres; información a las mujeres sobre recursos institucionales y programas; campañas sobre participación política de las mujeres; difusión de requisitos y trámites de los servicios del Estado; creación centros documentación con información sobre realidad de las mujeres.
<b>Capacitación, formación y materiales didácticos</b>	Talleres formación personal judicial y abogados/as; cursos sobre formas no violentas de resolver conflictos; formación de comunicadores para cambiar formas de tratar violencia y víctimas; capacitación personal policial en violencia intrafamiliar; capacitación de personal de los tribunales en violencia intrafamiliar; capacitación de personal de los servicios de salud, educación y trabajo social en VIF; libros de texto y materiales didácticos para eliminar sexismo; instructivos para autores y editoriales sobre materiales didácticos no sexistas; capacitación orientadores vocacionales en igualdad y género; talleres profesores para identificar prácticas sexistas; perfeccionamiento de formación profesional de mujeres comunicadoras; seminarios y talleres de capacitación en comunicación a mujeres líderes y profesionales; formación del personal de oficinas municipales de colocación en demanda de la mujer; elaboración del manual de búsqueda de empleo para mujeres; materiales informativos sobre ocupaciones no tradicionales de la mujer; manuales para prevenir acoso sexual; entrenamiento del personal de servicios de atención primaria para abordaje integral de la mujer; entrenamiento personal de salud sobre acceso libre e informado de mujeres a las prestaciones en salud; cursos de formación y entrenamiento sobre enfoque integral de salud; programas formativos sobre vida sexual plena e integral; programas educativos masivos para asegurar acceso de información sobre métodos de control de la reproducción; programas de capacitación sobre condiciones de trabajo y sus efectos en la salud de las trabajadoras; capacitación sobre condiciones de vida y salud de las adultas mayores; formación de personas expertas en desarrollo y género; ampliar

	programas de capacitación en género del personal de instituciones; becas para capacitación de personal de las instituciones en género y desarrollo.
<b>Organización y prestación de servicios</b>	Revisión y ampliación de servicios de asistencia judicial; iniciativas municipales de servicios de cuidado y desarrollo infantil; alternativas para cuidado de hijos e hijas de trabajadores; inicio de escuela básica en pre-kínder y articulación con sistema de salas cuna y jardines; mejorar condiciones para facilitar denuncias VIF en Comisarías; aumentar cuarteles móviles para denuncias VIF; mejora aplicación medidas para proteger a la víctima de VIF durante el proceso judicial; líneas telefónicas de urgencia para situaciones de crisis – VIF; atención médica y psicológica – VIF; grupos de autoayuda en comunidades; programas de atención de agresores; acceso salas – cunas para hijos de estudiantes madres; materiales didácticos para utilizar en formación de mujeres adultas; programas de capacitación polivalente para acceso a empleo; capacitación mujeres jóvenes en especialidades no tradicionales y con futuro profesional; programas de capacitación y entrenamiento continuo para las mujeres; programas de cuidado infantil para hijos de trabajadoras; sistema de cuidado infantil integral; programas para desarrollar capacidad productiva de mujeres campesinas; experiencias piloto de capacitación dual de mujeres en empresa privada; atención y educación en salud reproductiva de las adolescentes en centros médicos; atención integral en salud mental; ampliación de la atención primaria en salud mental de las mujeres; programas educativos para el desarrollo de habilidades de autocuidado de la salud de adultas mayores; programas educativos de salud integral, incluyendo conocimiento del cuerpo y actitudes de autocuidado las mujeres; programas de liderazgo político para mujeres en puestos de dirección; ampliación de los CIDEM del SERNAM.
<b>Creación, revisión o mejora en la aplicación de normativa</b>	Principio de igualdad en constitución política; prohibición de la discriminación por sexo en constitución política; revisión legislación penal relacionada con delitos de violencia sexual; revisión legislación previsional; tipificación jurídica de acciones discriminatorias; proyecto de ley sobre "Defensor del Pueblo"; modificar artículo 20 constitución política incorporando protección frente discriminación; proyecto estatuto jurídico igualitario para hijos e investigación paternidad; regulación jurídica de efectos patrimoniales de uniones de hecho; propuestas de legislación sobre divorcio; proyecto de ley sobre régimen patrimonial alternativo; modificación legislación para despenalizar adulterio; mecanismos eficaces para el pago de pensiones alimenticias; proyecto de ley sobre Tribunales de Familia; incorporar en la ley de enseñanza la igualdad de oportunidades; ratificación convenio OIT protección de la maternidad; normativa sobre acceso a los métodos anticonceptivos; propuesta de modificaciones a la ley electoral; normas municipales de construcción comunitaria y servicios de cuidado infantil.
<b>Creación o fortalecimiento de mecanismos institucionales</b>	Horarios en servicios compatibles con actividades de miembros de la familia; extensión horaria de salas cunas y jardines; metodologías de detección de la violencia intrafamiliar en sistema de salud; metodologías de detección niños maltratados en sistema escolar; mejora en sistemas de recolección y registro de violencia intrafamiliar; incorporación VIF en currículum de carreras profesionales; incluir especificidad mujeres jefas en programas de erradicación de pobreza; traslado municipalidades de modelo programa jefas de hogar; asesoría para implementar programa jefas en nivel regional y local; focalización programa mejoramiento de viviendas en mujeres jefas; focalización programas vivienda progresiva en jefas allegadas y arrendatarias; incorporar género en programa mejoramiento de la calidad y equidad en educación MECE; extender metodología de aulas tecnológicas para niños y niñas y jóvenes; desarrollo educación sexual desde perspectiva no sexista; eliminación rasgos sexistas

como criterio en licitaciones de textos escolares; instructivo igualdad en establecimientos educativos municipalizados; espacios escolares y cambios curriculares para discutir sobre sistema sexo género; medidas reinserción de madres adolescentes; mecanismos de denuncia y sanción de acoso sexual; medidas para la corresponsabilidad de lo familiar y laboral; focalizar parcialmente concursos y fondos de promoción de la investigación en mujeres, ciencia y tecnología; medidas para la desagregación de estadísticas por sexo; medidas para valoración económica trabajo doméstico; incorporación de especialistas en género en organismos colegiados de comunicación; comité de evaluación de las mujeres en el empleo en medios de comunicación; creación fondo nacional concursable en ámbito de la radiodifusión y televisión; creación sección especializada género en Dirección de Bibliotecas; red interministerial de información hacia las mujeres; convenios entre red interministerial de información y radios regionales y locales; focalización parcial de fondo nacional de cultura en iniciativas de mujeres; crear premio nacional sobre tratamiento no discriminatorio de la mujer en medios; crear premio nacional para estimular creación cultural de las mujeres; aumentar cobertura programa de becas incorporando mujeres y ampliar su límite de edad; franquicias tributarias para empresas con servicios de cuidado infantil; ampliar edad de niños para cuidado por enfermedad; mecanismo para fiscalización en condiciones de trabajo en casa particular; mecanismos fiscalización de condiciones de salud y riesgos laborales; clasificación de enfermedades profesionales que establece la legislación; mecanismos de denuncia y sanción de discriminación y acoso sexual en el trabajo; creación programas liderazgo y planificación estratégica para mujeres; creación de jardines infantiles; creación programas de capacitación técnica y gestión de mujeres empresarias; creación líneas preferenciales para mujeres empresarias (crédito); revisión de mecanismos de subsidios por maternidad; revisión de mecanismos de protección social, de salud y de vejez para empleo precario y discontinuo; mecanismos de seguridad social que protejan la contingencia del desempleo; mejorar registros y sistemas de vigilancia epidemiológica; mecanismos de seguimiento de enfermedades frecuentes que las mujeres; cambios en fichas de registro de información de los servicios de atención primaria y secundaria; creación de información sobre salud-"ficha única de salud"; mecanismos participación de las parejas en el parto y acompañamiento de la familia en el posparto; replanteamiento programa de salud materno-perinatal; descentralizar atención médica pediátrica hacia centros educativos; creación grupos de discusión, formación y terapia colectiva en centros de salud; mecanismos para facilitar acceso a los controles de detección precoz del cáncer; mecanismos para oportuno control prenatal y posnatal de las adolescentes madres; implementar programas de atención especiales en salud para ciertos grupos de mujeres; crear programas de detección precoz de patologías en adultas mayores; creación de programas de formación para apoyar organización de las mujeres; proponer reuniones sindicales en jornada laboral en empresas con ocupación mayoritaria mujeres; atención coordinada de mujeres en situación de vulnerabilidad; mecanismos para que mujeres calificadas ocupen altos cargos; mecanismos para participación de dirigentes femeninas en las políticas públicas; mecanismos de participación y consulta de las mujeres en diseño de las políticas; mecanismos de participación de organizaciones de mujeres en diseño, implementación y evaluación de las políticas; instructivo Presidencial para nombrar Ministra/o SERNAM en comités inter ministeriales de política económica y social; crear fondo nacional de becas para estudios de género y desarrollo; fortalecer Directoras/es Regionales - SERNAM como autoridad regional; impulsar planes regionales y comunales de igualdad de oportunidades; promover participación de organización de mujeres en planes regionales; mecanismos de coordinación entre SERNAM - instituciones a cargo del proceso de descentralización; creación instancias de igualdad de alto rango en

		municipalidades; sistema de indicadores de políticas de igualdad; metodologías de análisis y evaluación de proyectos que capten superación de desigualdades de las mujeres; medidas para estadísticas del sector público desagregadas por sexo: creación de la Unidad de Estadísticas de Género en la Subdirección Técnica del INE; difusión de informes anuales de avance en materia de igualdad; medidas para estadísticas desagregadas por sexo en todos los sectores; creación de Comité Interministerial para coordinar ejecución del Plan; diseñar programas de acción anuales del Plan; diseñar instrumentos para evaluar impacto del Plan; incorporar medidas del Plan en metas ministeriales; asignación de recursos presupuestarios a medidas – metas ministeriales; mecanismos de seguimiento a las metas ministeriales; evaluación parcial del avance del Plan; evaluación final del Plan; confección de Informe final de la incidencia social del Plan.
<b>Incidencia alianzas instancias actores estratégicos</b>	<b>y/o con y</b>	Convenios con institutos profesionales y universidades en carreras de áreas sociales para incluir temas asociados a mujer y pobreza; incluir en objetivos y contenidos mínimos de enseñanza OFCM la igualdad; incorporar en currículos aportes mujeres a la cultura y sociedad; eliminar división por sexo en asignaturas de manualidades y educación física; aportes de mujeres como contenido en currículos universitarios; incorporar género e igualdad en currículum de pedagogía y educación de párvulos; incorporar género en cursos de perfeccionamiento e investigaciones pedagógicas; normas eliminación imágenes discriminatorias en Consejo Nacional de Autorregulación Publicitaria; incorporar en sistema de información y orientación para el empleo de instrumentos de género; incorporar necesidades de reciclaje de las mujeres en fondo de reconversión laboral; incorporar necesidades de mujeres trabajadoras en fondo nacional de capacitación; estimular incorporación de mujeres en organizaciones empresariales; incorporar género en currículos de carreras universitarias de salud; incorporar sexualidad y prevención de embarazos en currículum de enseñanza básica y media; incorporación de mujeres en instancias comunales y provinciales; incorporar género e igualdad en agenda de diálogo tripartito nacional; incorporar análisis de la situación de las mujeres trabajadoras en instancias sectoriales de diálogo; incorporación de representante SERNAM al grupo de trabajo de modernización del Estado; conformar grupo de trabajo para incorporar medidas Plan, como parte de Comité Interministerial de Desarrollo Económico y Social; nombramiento de funcionaria/o de alto nivel en cada ministerio o servicio para promover igualdad; incorporación personal SERNAM en programa intercambio funcionarios; promover que Ministerio de Planificación y Secretaría de la Presidencia brinden seguimiento y evalúen el Plan; suscribir Convenios para la ejecución del Plan.

**Elaboración propia: con base en el Plan de Igualdad para las Mujeres 1994 – 1999 de Chile.**

La incidencia en instancias claves y/o el establecimiento de alianzas con actores estratégicos para avanzar en igualdad y derechos de las mujeres, es el objetivo central de 24 de las acciones del Plan. La propuesta comprende alianzas que, en algunos casos, se pretenden formalizar mediante convenios con institutos profesionales, universidades, el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) y la Secretaría de la Presidencia (mecanismos de seguimiento al Plan) y, en general, con las instituciones responsables de la ejecución del Plan. También se propone la incorporación de mujeres en instancias como organizaciones empresariales e instancias de carácter comunal y provincial, así como la

inclusión del enfoque de género en currículos, fondos (reconversión laboral; capacitación), instrumentos y agendas, como por ejemplo: incorporar aportes de las mujeres a la cultura y a la sociedad en currículos; incorporar género e igualdad en currículum de pedagogía y educación de párvulos; incorporar género en cursos de perfeccionamiento e investigaciones pedagógicas; incorporar instrumentos de género en sistema de información y orientación para el empleo; incorporar necesidades de reciclaje de las mujeres en fondo de reconversión laboral; incorporar necesidades de mujeres trabajadoras en fondo nacional de capacitación; incorporar género e igualdad en agenda de diálogo tripartito nacional; incorporar análisis de la situación de las mujeres trabajadoras en instancias sectoriales de diálogo, entre otras.

A su vez el Plan contiene 20 acciones relacionadas con normativa, algunas conllevan cambios constitucionales: incorporar principio de igualdad en la Constitución Política; prohibición de la discriminación por sexo en la Constitución Política; modificar Artículo 20 de la Constitución Política incorporando protección frente a la discriminación; mientras que otras apuntan a la creación de nueva normativa o ampliación de la vigente: revisión de la legislación penal relacionada con delitos de violencia sexual; revisión de la legislación previsional; proyecto de estatuto jurídico igualitario para hijas e hijos nacidos fuera del matrimonio, que comprenda investigación de paternidad; regulación jurídica de efectos patrimoniales de uniones de hecho; propuestas de legislación sobre divorcio; proyecto de ley sobre régimen patrimonial alternativo; modificación legislación para despenalizar adulterio; incorporación de la igualdad de oportunidades en la Ley de Enseñanza; normativa sobre acceso a los métodos anticonceptivos; propuesta de modificaciones a la Ley Electoral. También se incluye la creación y funcionamiento de dispositivos para mejorar la aplicación de la normativa, como por ejemplo de mecanismos eficaces para el pago de pensiones alimenticias.

El Plan contempla 19 acciones de información, divulgación y campañas. Algunas conllevan información, divulgación y sensibilización a la opinión pública mediante medios masivos: programas de radio, campañas (televisión y radio) y materiales impresos informativos. La propuesta incluye la ejecución de campañas en medios de comunicación: imagen plural de las mujeres; igualdad de oportunidades y participación política de las mujeres, así como acciones de información y divulgación sobre violencia intrafamiliar en contra de las mujeres; cáncer cérvico uterino y mamario; enfermedades de transmisión

sexual; salud de las mujeres y participación política y difusión de experiencias exitosas de las mujeres en el ámbito laboral.

En efecto este Plan es un abanico de acciones. Además de la gran cantidad que propone de acciones, buena parte carecen de sentido estratégico. Por ejemplo la realización de talleres, cursos, o la confección de materiales didácticos. Se trata de acciones tipo actividades o productos, que resultan necesarios para alcanzar ciertos resultados, que no son explícitos en el instrumento de Plan. Esto evidencia ciertas debilidades en su diseño.

Es claro que la equidad y la igualdad se conciben como objetivo central del Plan. Especialmente la igualdad de oportunidades y derechos entre mujeres y hombres, utilizándose pocas veces el término de equidad. De igual manera, se evidencia claridad acerca de la existencia de desigualdades de género que afectan a las mujeres y ámbitos prioritarios donde es necesario contrarrestar o desmontar estas desigualdades, como son las familias, el mercado laboral, la legislación, la salud, la educación, la cultura, la participación política y las instituciones. Así como también que las desigualdades se encuentran en lo público y en lo privado.

Desde esta óptica, la igualdad entre mujeres y hombres requiere de cambios en las personas y en las instituciones principalmente. Resultan indispensables cambios legales y en la práctica jurídica y cambios en las familias, que posibiliten un reparto equitativo de las tareas familiares y una mayor integración de los hombres a la vida familiar, a la vez que es necesario combatir la violencia contra las mujeres en el ámbito familiar. Se reconoce la existencia de factores que generan discriminación de las mujeres en el sistema educativo y en la producción de conocimiento, que son necesarios de contrarrestar. Pero también la igualdad implica una imagen social plural y no discriminatoria de las mujeres en la cultura y en los medios de comunicación.

Una dimensión fundamental de la igualdad es el empleo y la generación de ingresos, que se conciben como elementos definitorios de la calidad de vida de las mujeres. No obstante, se reconocen brechas importantes en el mundo laboral que limitan la inserción laboral de las mujeres, que incluso se visualiza como condición indispensable de una mayor equidad social en Chile.

La igualdad requiere de cambios fundamentales en la relación público – privado, en particular se afirma que un reparto equitativo del trabajo familiar y corresponsabilidad entre lo familiar y laboral.

Otros ámbitos prioritarios de la igualdad se asocian con la promoción y prevención de la salud de las mujeres con abordaje integral, enfocándose las acciones en grupos de mujeres en riesgos específicos de salud y la promoción de una mayor participación de las mujeres en espacios públicos y puestos de dirección.

La transversalidad y la coordinación institucional se encuentran presentes en este Plan. Se habla de superar las dificultades de coordinación entre instituciones y se propone la igualdad como un objetivo compartido por las instituciones del Estado. De igual manera, la igualdad se asocia con la democracia y el proceso de modernización del Estado, visualizándose como condición indispensable de ambos.

Este Plan se sustenta en un enfoque multisectorial, señalándose explícitamente que es la herramienta de política pública para cumplir con los acuerdos del Programa de Acción Regional para las Mujeres, que se aprueba en la Sexta Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe (Argentina, 1994) y el Plan de Acción aprobado durante la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing<sup>145</sup>.

## **2. EL PLAN DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES 2000 – 2010**

Una vez realizado el balance del primer Plan, se plantea la imperiosa necesidad de transitar de un esquema sectorial a uno más integral, así como también el fortalecimiento y la profundización de la transversalidad y la institucionalización del enfoque de género, como estrategia del nuevo plan. Es importante destacar que, en esta etapa, el trabajo intersectorial e interinstitucional, en el marco del Plan de Igualdad de Oportunidades 2000

---

<sup>145</sup> GOBIERNO DE CHILE (1998): *Tercer Informe Periódico del Estado del Cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1979) de Naciones Unidas por parte del Gobierno de Chile a Diciembre de 1998, Santiago.*



– 2010, se vincula con los procesos de modernización del Estado, aspecto que se tratará más adelante.

Al igual que en el primer Plan, se propone la transformación sustantiva de las relaciones entre mujeres y hombres como objetivo estratégico de esta segunda política<sup>146</sup>.

El Plan 2000 – 2010 se diseña a partir del balance del primer Plan. Este balance rescata aspectos positivos y aciertos, pero también debilidades que son necesarias de superar con el segundo Plan. Se afirma que un aspecto positivo del Plan 1994 – 1999 fue su capacidad para adaptarse a la realidad de las regiones y comunas, así como también generar conciencia acerca de las desigualdades y colocar la igualdad en la agenda del gobierno y en la opinión pública, no obstante, se concibe como endeble y frágil con respecto a la legitimidad e institucionalización de la igualdad<sup>147</sup>. De igual manera, se argumenta que buena parte de las acciones del primer Plan se concentraron en el campo de las políticas sociales, aspecto que procura superar este segundo instrumento de política de igualdad.

Entre los aspectos positivos del Plan 1994 – 1999, que se considera relevante que el segundo Plan fortalezca y potencie, se encuentran: a. La realización de estudios para fundamentar la magnitud de los problemas y propuestas de políticas y reformas. b. El diseño y la coordinación de programas sociales de alto impacto para mujeres vulnerables, que buscan resolver graves discriminaciones sociales y de género. Estos programas inician como proyectos piloto y amplían progresivamente su cobertura hasta convertirse en modelos de intervención para ser transferidos a los respectivos sectores. El SERNAM es el encargado de su coordinación y seguimiento. c. El trabajo de coordinación intersectorial, que demanda la transversalidad de género y permite articular un trabajo interministerial, en función del plan de igualdad. d. La adecuación de las prioridades del Plan a la realidad de las regiones y comunas. Ello conllevó, por ejemplo, la incorporación

---

<sup>146</sup> *El Plan 2000 – 2010 es el resultado de un proceso participativo, que tuvo lugar en 1999 y recoge las propuestas de las mujeres de la sociedad civil y los equipos profesionales de SERNAM a nivel central y de las regiones. Este proceso tuvo lugar en 1999.*

<sup>147</sup> *SERVICIO NACIONAL DE LA MUJER (2000): Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2000 – 2010, Santiago.*

de ciertas acciones del Plan en las Estrategias de Desarrollo Regional y la conformación de comités o instancias regionales para el seguimiento del Plan<sup>148</sup>.

Importante tomar en cuenta que este segundo Plan se nutre de una experiencia acumulada de coordinación y ejecución de políticas de igualdad y de un momento histórico marcado fuertemente por las ideas fuerza de la IV Conferencia Mundial de la Mujer y Su Plataforma de Acción, como son la apuesta por las políticas de igualdad y la transversalidad de género.

El Plan 2000 – 2010 parte de una realidad muy diferente a la del primero. Con el primero no existía experiencia en la formulación y ejecución de políticas de género. Por otra parte, se cuenta con una cierta legitimidad e institucionalización a la hora de formular el segundo. Una mayor conciencia de la importancia de la igualdad y un mecanismo nacional de la mujer, el SERNAM, con una importante experiencia acumulada. Al respecto se argumenta: "El primer plan contribuyó a elevar el nivel de conciencia sobre la desigualdad de género y logró poner el tema en la agenda gubernamental y en la opinión pública. Recogió las demandas que muchas organizaciones sociales y políticas de mujeres venían planteando desde la década de los ochenta. La sola existencia de un Plan estimuló el surgimiento de nuevas iniciativas en favor de la igualdad de oportunidades, las que han ampliado y enriquecido su alcance"<sup>149</sup>.

El Plan de Igualdad de Oportunidades 2000 – 2010 se organiza en función de seis grandes temas transversales, asociados a desigualdades que se consideran prioritarias de superar: cultura de igualdad; derechos y pleno ejercicio; participación política y toma de decisiones; autonomía económica y superación de la pobreza; bienestar y calidad de vida; enfoque de género en las políticas públicas. Se señala que en lugar de una gran cantidad y variedad de acciones, como las propuestas en el Plan 1994 – 1999, se establecen lineamientos y grandes orientaciones. Al respecto se indica: "A diferencia del primer plan, no propone un abanico de acciones sino que señala el sentido de la propuesta, los lineamientos de acción y el final a que aspira arribar". En función de lo anterior, se definen

---

<sup>148</sup> SERVICIO NACIONAL DE LA MUJER (2000): *Óp. cit.*, págs. 9 y 10.

<sup>149</sup> SERVICIO NACIONAL DE LA MUJER (2000): *Óp. cit.*, págs. 10.

lineamientos, que se visualizan como la base o punto de partida para concretar acciones específicas de planes operativos a nivel nacional, regional o comunal.

La estructura del Plan contempla ejes y para cada uno de los ejes se definen objetivos y lineamientos. Para cada eje se especifican las principales realizaciones (logros) del periodo 1994 – 1999 y un apartado de “antecedentes”, que contiene precisiones conceptuales y elementos de justificación del eje.

El primer eje apunta a la promoción de una cultura de igualdad entre mujeres y hombres, que requiere cambios en las familias, la educación, los medios de comunicación, las actitudes y las formas de relación entre las personas. La propuesta enfatiza en una opinión pública crítica frente a la discriminación de género; actitudes y valores favorables a la equidad de género en el sistema educativo; actitudes y prácticas que tomen en cuenta las diferencias de género en la producción de conocimiento, la creación artística y el desarrollo tecnológico, así como la eliminación de estereotipos sexistas y la transmisión de imágenes positivas de las mujeres en los medios de comunicación.

El segundo eje apunta a la promoción de los derechos de las mujeres y su pleno ejercicio. La propuesta consiste en aumentar el conocimiento y la conciencia de los derechos de las mujeres y acortar la distancia entre la norma jurídica y su aplicación. También se enfatiza en derechos relativos al ámbito privado, que se dice tienen una trascendencia fundamental en el desarrollo individual y social de las mujeres, como los derechos a la salud sexual y reproductiva, así como en mecanismos para resguardar el acceso de las mujeres a la justicia.

El tercer eje apunta a la participación de las mujeres en las estructuras de poder y toma de decisiones. La propuesta enfatiza en la participación de las mujeres en espacios públicos, apoyar sus organizaciones (asociatividad, redes de mujeres) y fomentar su liderazgo para fortalecer la democracia y la igualdad de mujeres y hombres en la toma de decisiones y el control ciudadano.

El cuarto eje apunta a la autonomía económica de las mujeres y la superación de la pobreza. La propuesta enfatiza en fuentes de ingresos para mujeres, empleo, segregación sexual del empleo, acceso a la tierra, crédito y recursos productivos, planteándose la eliminación de obstáculos y prácticas discriminatorias en el acceso al mercado laboral y

los recursos productivos, así como estimular la capacidad de emprendimientos de las mujeres.

El quinto eje apunta al bienestar en la vida cotidiana y a la calidad de vida. Incorpora lineamientos sobre servicios de salud, armonización de la vida familiar y laboral, servicios de planificación familiar y programas de salud mental. La propuesta enfatiza en legislación acorde a la realidad actual de la familia; reparto equitativo de las responsabilidades domésticas y familiares; prevención de la violencia; espacios para la recreación y el desarrollo cultural de las mujeres. También se plantea mejorar la calidad los servicios públicos y promover la participación de la ciudadanía en la operación y evaluación de los servicios y el cuidado del medio ambiente.

El sexto eje se relaciona con el enfoque de género en las políticas públicas. La propuesta se centra en la consolidación del proceso de legitimación e institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas; el fortalecimiento de la coordinación intersectorial; la adopción del enfoque de género en los niveles regionales y locales; el fortalecimiento de la participación de las mujeres en la formulación de las políticas públicas; la evaluación y seguimiento del plan con participación de las mujeres organizadas y de la sociedad civil.

El Plan 2000 – 2010 se fundamenta en la igualdad de oportunidades como un derecho fundamental de las personas y un principio inherente a la democracia. La equidad de género se plantea como un objetivo insoslayable de las democracias modernas. De nuevo se argumenta, al igual que en el primer plan, el fuerte y estrecho vínculo entre democratización de la sociedad e igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, incluso como parte de una misma tarea. Ello conlleva acceso equitativo a los beneficios, recursos y oportunidades del desarrollo; particularmente atender procesos sociales que discriminan a las mujeres como una forma de ampliar y profundizar la democracia y construir una cultura de igualdad. Desde esta óptica, se plantea que los gobiernos democráticos tienen el compromiso de modernizar el país y el Estado la responsabilidad de enfrentar las desigualdades, incluyendo aquellas que enfrentan las mujeres<sup>150</sup>.

Se reconoce que la institucionalidad de género-mujer es aún frágil y que es necesario avanzar de un enfoque y esquema sectorial hacia modelos integrales y coordinados de

---

<sup>150</sup> SERVICIO NACIONAL DE LA MUJER (2000): *Óp. cit.*, pág. 10 – 11.

gestión, acordes con los procesos de modernización del Estado. En consonancia con lo anterior, se plantea que institucionalizar el enfoque de género implica necesariamente abordar las políticas de igualdad de forma transversal, que incluya las políticas sociales, las políticas de desarrollo económico y fomento productivo y el acceso a las decisiones políticas, teniendo como marco la modernización del Estado<sup>151</sup>. Señalándose que "(...) el trabajo intersectorial con enfoque de género debe ir estrechamente unido a los procesos de modernización del Estado"<sup>152</sup>.

Este segundo Plan se organiza en función de 6 ejes transversales que en su conjunto contemplan 32 objetivos y 151 lineamientos. Cabe aclarar que a diferencia del anterior, incorpora “lineamientos programáticos” que deberían de inspirar el diseño de planes específicos (institucionales, sectoriales, regionales) y no exactamente acciones. Por ello, más que el primer Plan, se podría considerar una verdadera “carta de navegación”, es decir, un instrumento orientador que define objetivos y líneas de trabajo sin necesariamente precisar las rutas de cómo alcanzar el resultado propuesto.

El eje de autonomía económica y superación de la pobreza tiene un peso mayor, tomando en cuenta su mayor número de lineamientos, en comparación con los otros ejes. Ello denota la importancia que este segundo Plan otorga a cuestiones vinculadas con el empleo, la generación de ingresos y el acceso de las mujeres a los recursos productivos.

---

<sup>151</sup> *Se plantea que las políticas públicas se sustentan en procesos de comunicación entre el Estado y la sociedad mediante un juego de influencias recíprocas, que busca vincular las demandas sociales y los procesos globales de desarrollo. Sin embargo, se reconoce que las mujeres no cuentan con los recursos necesarios para constituirse en interlocutoras válidas frente al Estado (dificultades para acceder a los niveles de decisión, carencias en el ejercicio de ciudadanía y escasa representación pública).*

<sup>152</sup> *SERVICIO NACIONAL DE LA MUJER (2000): Óp. cit., pág. 8.*

**Cuadro No 5: Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2000 – 2010 de Chile, según ejes y por número de objetivos y acciones.**

Eje	No Objetivos	No Lineamientos
Una cultura de igualdad	5	24
Promover los derechos de las mujeres y garantizar su pleno ejercicio	5	19
Participación en las estructuras de poder y adopción de decisiones	3	14
Autonomía económica de las mujeres y superación de la pobreza	7	38
Bienestar en la vida cotidiana y calidad de vida	7	31
Enfoque de género en las políticas públicas	5	25
Total	32	151

**Elaboración propia: con base en el Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2000 – 2010 de Chile.**

Otro aspecto importante de destacar es una mayor presencia de lineamientos vinculados con la organización y prestación de servicios para las mujeres. Esta dimensión aglutina el 28.5 % de los lineamientos del Plan (43 acciones), adquiriendo un peso mayor que en el anterior.

Iniciativas de mujeres en el campo científico y cultural; servicios de justicia para mujeres en desventaja social, económica, técnica y cultural y distantes geográficamente; participación de mujeres en espacios y niveles de toma de decisión; participación de mujeres y sus organizaciones en espacios y foros; recursos fiscales para apoyar organizaciones de mujeres; fortalecimiento de asociatividad y acción política de las mujeres; incorporación de mujeres en instancias de diálogo social; desarrollo de capacidades de las mujeres para el control ciudadano de las políticas; programas de salud laboral; programas de difusión y capacitación para prevención de riesgos laborales; acceso información y orientación ocupacional, servicios, crédito y capacitación; programas de capacitación laboral y apoyo ocupacional para mujeres jóvenes, rurales, indígenas y jefas; ampliación de cobertura y horarios de sistemas institucionales de cuidado infantil; programas de financiamiento para la producción; capacitación técnica y de gestión; desarrollo de redes de mujeres productoras; acceso igualitario a la vivienda de calidad; servicios para atender víctimas de violencia; programas de alfabetización y

nivelación de estudios para mujeres rurales y adultas mayores; entre otros, son algunos de los lineamientos sobre organización y prestación de servicios para las mujeres.

Aunque la prestación de servicios de atención directa a las mujeres se perfila como ámbito de especial importancia, el fortalecimiento de la institucionalidad y, en particular, de ciertas condiciones que posibiliten mejores respuestas a las demandas de las mujeres y el cierre de brechas de género, se continúa perfilando como ámbito estratégico, que contempla el impulso de mecanismos, alianzas con actores institucionales e incidencia en instancias claves, creación de normativa, desarrollo de procesos de capacitación y formación del recurso humano e investigaciones para fundamentar nuevas propuestas de trabajo, o bien reorientar las existentes. Este Plan otorga mayor relevancia a la acción directa con las mujeres, a diferencia del anterior que mostraba un claro énfasis en el componente institucional.

Los 29 lineamientos sobre creación o fortalecimiento de mecanismos institucionales, enfatizan en mecanismos de detección, denuncia y registro de la violencia intrafamiliar y sexual; instancias y mecanismos para el ejercicio del derecho a decidir el número de hijos; mecanismos de acción positiva para la participación de mujeres en cargos de elección popular; instrumentos de capacitación sobre obstáculos de mujeres en ejercicio del poder; medidas para reducir brecha salarial; servicios para hacer compatible maternidad y paternidad con trabajo remunerado; políticas y programas integrales para romper el círculo de la pobreza y la exclusión; medidas de estímulo del sector privado para superar pobreza femenina; políticas y programas para mujeres afectadas por discriminación de género y pobreza (rurales y de pueblos originarios, jefas de hogar, niñas, adolescentes y jóvenes); asignación de recursos para el logro de la equidad de género; modelos de intervención exitosos del SERNAM transformados en políticas; políticas sectoriales hacia las mujeres que consideren especificidad de lo rural, urbano y étnico; instancias de coordinación y diseño de políticas con participación de organismos públicos y sociedad civil; entre otros.

Los 24 lineamientos sobre alianzas con actores estratégicos e incidencia en instancias claves apuntan fundamentalmente a la incorporación del enfoque de género en currículos, programas e instrumentos de diferente tipo, como por ejemplo: incluir perspectiva de género en reforma educacional; incluir contenidos y metodologías de educación sexual en todos los niveles educacionales; incluir contenidos favorecedoras de igualdad en

currículum de pregrado universitario y técnico; incluir reparto de responsabilidades familiares en contenidos educativos; incorporar aportes de la investigación de género al desarrollo de la ciencia y la tecnología; promover intereses laborales y económicos de mujeres en instancias de diálogo sectoriales; inclusión de intereses de las mujeres en ámbitos de toma de decisión de la economía; incorporar situación y necesidades de las mujeres en políticas y programas de reducción de la pobreza; incluir características y necesidades de mujeres en programas de prevención del SIDA, alcoholismo y drogadicción; incluir equidad de género en procesos de modernización del Estado; incorporar perspectiva de género en decisiones económicas y presupuestos nacionales; incorporar objetivos y lineamientos del plan en metas ministeriales; incorporar enfoque de género en mecanismos de planificación, entre otros.

**Cuadro No 6: Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2000 – 2010 de Chile, según lineamientos clasificados en categorías.**

Categorías	Lineamientos
<b>Investigación</b>	Investigaciones en comunicación y en instancias de formación de nuevos profesionales con enfoque de género; estudios de condición y situación de mujeres de pueblos originarios y sectores rurales; estudio condición de mujeres de pueblos originarios; análisis de factores que inciden en la no valoración trabajo de las mujeres y vulnerabilidad a la pobreza; estudio de flexibilización licencia maternal; conocimiento sobre ocurrencia y características de la violencia intrafamiliar y sexual; estudios sobre situación de vida de mujeres que abortan; producir indicadores de género para evaluar y monitorear políticas.
<b>Información, divulgación y campañas</b>	Dar a conocer problemas de discriminación de las mujeres; fomentar imágenes y acciones positivas de mujeres y niñas; destacar aportes de mujeres en historia, cultura, ciencia, tecnología y economía; publicidad del estado sin imágenes discriminatorias; acciones audiovisuales y comunicaciones con imagen positiva de las mujeres; campañas, debates y material educativo sobre reparto igualitario de tareas domésticas y responsabilidades familiares; difusión convenciones sobre derechos humanos de las mujeres; difusión de Plataformas de Acción de Conferencias Mundiales; difusión acuerdos internacionales y normativa SS/SR; información derechos SS/SR; acciones comunicacionales para generar opinión pública favorable sobre mujeres en posiciones de poder y toma decisión; producción de información desagregada por sexo; información a mujeres y sociedad civil sobre ejecución Plan; difusión derechos de las mujeres en distintas etapas del ciclo vital; ampliar red información y orientación sobre derechos mujeres.
<b>Capacitación, formación y materiales didácticos</b>	Iniciativas para impulsar valores, prácticas y actitudes democráticas, solidarias y tolerantes; promover en agentes de desarrollo valores y actitudes igualitarias (medio rural e indígena); fomentar respecto a la diversidad y diferencias; formación continua del profesorado en valores, actitudes y contenidos igualitarios; capacitación de abogados, jueces, funcionarios y auxiliares de administración de justicia en género y derechos de



	las mujeres; sensibilización y formación del personal policial y judicial en violencia; sensibilización a ejecutivos, empresarios, asociaciones gremiales e instituciones públicas sobre aporte mujeres en el mundo laboral; capacitación funcionarios sobre situación y condición de mujeres en pobreza; capacitación personal instituciones en metodologías y normativas de género.
<b>Organización y prestación de servicios</b>	Iniciativas de mujeres en campos científico y cultural; acceso nuevas tecnologías para niñas y jóvenes; acceso mujeres conocimiento de sus derechos; creación Defensor del Pueblo; servicios de justicia para mujeres en desventaja social, económica, técnica y cultural y distantes geográficamente; participación de mujeres en espacios y niveles de toma de decisión; participación de mujeres y sus organizaciones en espacios y foros; recursos fiscales para apoyar organizaciones de mujeres; fortalecer asociatividad y acción política de mujeres; incorporación de mujeres en instancias de diálogo social; capacitación para optimizar su capacidad de toma de decisiones; incentivar liderazgo de su política en especial de jóvenes; informar para participación calificada en espacios públicos; presencia de mujeres en medios de comunicación; control ciudadano de las mujeres sobre políticas; acceso, permanencia y progreso de mujeres en actividad laboral y empresarial; acceso y propiedad de la tierra y recursos productivos de mujeres rurales e indígenas; programas de salud laboral; programas de difusión y capacitación para prevención de riesgos laborales; acceso información y orientación ocupacional, servicios, crédito y capacitación; programas de capacitación laboral y apoyo ocupacional para mujeres jóvenes, rurales, indígenas y jefas; ampliar cobertura y horarios de sistemas institucionales de cuidado infantil; solución integral cuidado infantil entre gobierno, empresarios y trabajadores; incentivar asociatividad de las mujeres en modalidades de incorporación al mercado trabajo; fomentar capacidad de liderazgo en instancias de diálogo económico y laboral; acceso de mujeres al financiamiento para la producción; acceso de las mujeres en los recursos productivos; apoyar capacidad de generación de ingresos y autosuficiencia mujeres jóvenes y jefas; incrementar generación de ingresos de mujeres rurales y pueblos originarios; capacitación técnica y de gestión; desarrollo de redes de mujeres productoras; servicios públicos para facilitar trabajo doméstico de cuidado; acceso igualitario a la vivienda de calidad; promover desarrollo personal; espacios recreativos, deportivos y culturales adaptados a las particularidades de las mujeres; sensibilizar sobre impactos ambientales en sus prácticas cotidianas; servicios para atender víctimas de violencia; programas de salud mental según sus necesidades y circunstancias de vida; programas de alfabetización y nivelación de estudios para mujeres rurales y adultas mayores; ampliar cobertura y horarios de educación preescolar y jornadas alternas; becas para niñas y jóvenes rurales e indígenas; oportunidades para participar en decisiones sobre medio ambiente y calidad de vida; información y educación en ciencia, tecnología y economía para el cuidado y medio ambiente.
<b>Creación, revisión o mejora en la aplicación de normativa</b>	Continuar con ratificación de convenios y convenciones internacionales sobre derechos de las mujeres; modificar procedimientos judiciales administrativos para la efectiva aplicación de leyes; cooperación de los poderes ejecutivo y legislativo para ejercicio igualitario derechos; revisión normativa sustantiva vigente y formular propuestas de reforma; incorporar perspectiva de género en reforma procedimental, especialmente en procesal penal; reformas y seguimiento a la ley de violencia intrafamiliar; adecuación legislación sobre organizaciones sociales para estimular participación de mujeres; modificar normativa discriminatoria hacia mujeres casadas; generar normativa sobre acceso de mujeres a recursos económicos en uniones de hecho; modificar normativas que producen discriminación mujeres en sistemas de salud previsional y fondo de pensiones; reformas legales para garantizar obligaciones económicas de los padres; incorporar en la constitución recursos de protección ante diferencia salarial; normas sobre no discriminación en nuevo capítulo del código del trabajo; reformas legales para cautelar

	derechos y mejores condiciones de trabajo de las mujeres; fiscalizar concertar esfuerzos para cumplimiento de normativas que protegen el trabajo de mujeres; medidas para regular situación de trabajadores en condiciones de vulnerabilidad (trabajadores rurales, a domicilio y temporeras); normativas para regular rupturas matrimoniales y uniones de hecho; revisar normativa legal sobre derechos y deberes compartidos de los padres; perfeccionar la ley de violencia intrafamiliar; modificar la ley del SERNAM para adecuar misión y estructura.
<b>Creación o fortalecimiento de mecanismos institucionales</b>	Mejorar detección, denuncia y registro de la violencia intrafamiliar y sexual; instancias y mecanismos para ejercicio derecho a decidir número de hijos; mecanismos de acción positiva para participación mujeres en cargos de elección popular; instrumentos de capacitación sobre obstáculos de mujeres en ejercicio del poder; medidas para reducir brecha salarial; mejorar sistema de control de enfermedades por agrotóxicos; servicios para hacer compatible maternidad y paternidad con trabajo remunerado; políticas y programas integrales para romper el círculo pobreza y exclusión; medidas de estímulo sector privado para superar pobreza femenina; políticas y programas para mujeres afectadas por discriminación de género y pobreza (rurales y de pueblos originarios, jefas de hogar, niñas, adolescentes y jóvenes); políticas públicas que respondan a necesidades de diversos tipos de familia; iniciativas para reconocer aporte de adultos mayores; mecanismos educativos de prevención de la violencia; programas y políticas sobre salud física y psicológica de mujeres; bases de datos, sistemas de información, investigación sobre impacto medio ambiente en vidas de las mujeres; asignación de recursos para el logro de la equidad de género; modelos de intervención exitosos del SERNAM transformados en políticas; políticas sectoriales hacia las mujeres que consideren especificidad de lo rural, urbano y étnico; instancias de coordinación y diseño de política con participación de organismos públicos y sociedad civil; adaptar políticas de género a las realidades regionales y locales; asignar recursos para políticas de género regionales y locales; interacción organismos de gobierno y organizaciones de mujeres en todos los niveles territoriales; participación de mujeres en todo el proceso de la política pública; espacios de diálogo y participación de las mujeres para el seguimiento y la evaluación de las políticas; actividades de diálogo entre estado y sociedad civil; calidad de relación entre funcionarios y mujeres usuarias del programas; sistema de indicadores para seguimiento y evaluación del plan; planes operativos bianuales que concrete el plan; cuenta pública sobre avances del plan.
<b>Incidencia y alianzas con instancias y actores estratégicos</b>	Debates con profesionales de medios de comunicación y publicidad sobre imágenes de las mujeres; fomentar en medios de comunicación imágenes plurales de las mujeres; apoyar iniciativas de sociedad civil sobre mujeres en medios de comunicación; incluir perspectiva de género en reforma educacional; incluir contenidos y metodologías de educación sexual en todos los niveles educacionales; incluir contenidos educativos para eliminación de estereotipos sexistas; incluir contenidos favorecedoras de igualdad en currículum de pregrado universitario y técnico; incluir reparto de responsabilidades familiares en contenidos educativos; incorporar aportes de la investigación de género al desarrollo de la ciencia tecnología; promover intereses laborales y económicos de mujeres en instancias de diálogo sectoriales; inclusión de intereses de las mujeres en ámbitos de toma de decisión de la economía; incorporar situación y necesidades de mujeres en políticas y programas de reducción de la pobreza; incorporar derecho a la libre circulación de las mujeres en espacios públicos en políticas de seguridad ciudadana; incluir características y necesidades de mujeres en programas SIDA, alcoholismo y drogadicción; incluir equidad de género en procesos de modernización del estado; incorporar análisis comparativo por sexo en diseño y evaluación de políticas y reformas legislativas; incorporar perspectiva de género en decisiones económicas y presupuestos

	nacionales; incorporar objetivos y lineamientos del plan en metas ministeriales; incorporar enfoque de género en mecanismos de planificación.
<b>Sin clasificar</b>	Eliminar prácticas discriminatorias para acceso de mujeres a puestos de trabajo no tradicionalmente femeninos; disminuir deserción escolar niñas y mujeres jóvenes; velar por cumplimiento de convenciones.

**Elaboración propia: con base en el Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2000 – 2010 de Chile.**

Los 20 lineamientos sobre normativa apuntan a la ratificación de convenios y convenciones internacionales; la ampliación de normativa jurídica y el fortalecimiento de normativa administrativa para el avance de la igualdad y los derechos de las mujeres. Bajo este marco, cabe destacar la modificación de procedimientos judiciales administrativos para la efectiva aplicación de leyes; cooperación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo para el ejercicio igualitario de derechos; revisión de normativa sustantiva vigente y formulación de propuestas de reforma; reformas y seguimiento a la ley de violencia intrafamiliar; adecuación de legislación sobre organizaciones sociales para estimular participación de mujeres; modificar normativa discriminatoria hacia mujeres casadas; generar normativa sobre acceso de mujeres a recursos económicos en uniones de hecho; modificar normativas que producen discriminación de las mujeres en sistemas de salud previsional y fondo de pensiones; reformas legales para garantizar obligaciones económicas de los padres; normas sobre no discriminación en nuevo capítulo del Código del Trabajo; reformas legales para cautelar derechos y mejores condiciones de trabajo de las mujeres; normativas para regular rupturas matrimoniales y uniones de hecho; modificar la ley del SERNAM para adecuar misión y estructura, entre otros.

**Cuadro No 7: Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2000 – 2010 de Chile, según número de lineamientos clasificados en categorías y ejes.**

	Eje 1 Cultura igualdad	Eje 2 Derechos	Eje 3 Estructuras poder	Eje 4 Autonomía económica	Eje 5 Bienestar y calidad vida	Eje 6 Políticas	Total
Investigación	3	-	-	1	3	1	8
Divulgación, información	6	6	1	-	-	2	15
Capacitación, formación	4	2	-	2	-	1	9
Organización y prestación de servicios	2	3	10	16	12	-	43
Creación, revisión y mejora aplicación normativa	-	6	1	9	3	1	20
Mecanismos institucionales	-	2	2	6	5	14	29
Incidencia y alianzas	9	-	-	3	7	5	24
Sin clasificar				1	1	1	3
<b>Total</b>	<b>24</b>	<b>19</b>	<b>14</b>	<b>38</b>	<b>31</b>	<b>25</b>	<b>151</b>

**Elaboración propia: con base en el Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2000 – 2010 de Chile.**

Los lineamientos de información y divulgación, capacitación y formación y de realización de investigaciones resultan de menor importancia en este Plan. La capacitación y formación tiene como población meta principalmente personal de instituciones y otros agentes considerados claves a efectos de los cambios que son necesarios para alcanzar la igualdad: profesorado, abogados, jueces, auxiliares de administración de la justicia, personal policial y judicial, agentes de desarrollo, ejecutivos, empresarios. Las investigaciones disminuyen considerablemente en este instrumento, lo que se explica tratándose de lineamientos de carácter general y no de acciones tipo actividad o producto, como estudios y diagnósticos que ofrecen insumos para resultados de mayor alcance. A

su vez, los lineamientos tienen un sentido más estratégico, en su gran mayoría comprenden productos, incluso algunos se redactan como objetivos.

Este segundo Plan se concibe como un instrumento que combina elementos de política con criterios de planificación, pero sobre todo una guía o carta de navegación para el gobierno y la opinión pública, "que no sólo es declarativa en cuanto al marco ético y político de lo que se pretende realizar, sino que entrega diagnósticos y propuestas claras".

Si bien el plan propone asuntos integrales y transversales se argumenta que no especifica ni prioridades ni resultados, esto por cuanto lo que contiene son grandes orientaciones para la acción institucional.

Otro aspecto relevante es que su propuesta o agenda coincide con las prioridades institucionales del SERNAM. En otras palabras, la propuesta de trabajo del mecanismo nacional de la mujer se encuentra plenamente integrada en el Plan. Este último elemento es clave en tanto garantiza apalancamiento entre el plan y la propuesta de trabajo del mecanismo nacional de la mujer<sup>153</sup>. Entre los ejes sustantivos de esta agenda conjunta de la igualdad (SERNAM – planes igualdad) cabe destacar: la legislación para la protección de los derechos de las mujeres, la divulgación para la promoción de la igualdad, la violencia intrafamiliar contra las mujeres, la autonomía económica estrechamente asociada a la capacitación, el empleo, los ingresos y la pobreza<sup>154</sup> y la participación de las mujeres en lo público y la toma de decisiones.

Al igual que el anterior Plan, aunque de forma más acentuada, establece un vínculo indisoluble entre democracia, modernización del Estado e igualdad de oportunidades y derechos de mujeres y hombres, visualizándolos como parte de un mismo proceso. La ampliación de la democracia y la construcción de ciudadanía implican necesariamente atender discriminaciones como las que sufren las mujeres. Ahora bien, en esta ocasión, se trasciende de lo discursivo en términos de la igualdad y la modernización del Estado a una práctica concreta, como es el Sistema de Género del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), que se analizará adelante.

---

<sup>153</sup> Para el periodo 2000 - 2006 el SERNAM define cuatro prioridades: 1. Autonomía económica y superación de la pobreza. 2. Mujer, familia y bienestar en la vida cotidiana. 3. Promoción de derechos y participación de las mujeres. 4. Gestión pública para la igualdad.

<sup>154</sup> SERVICIO NACIONAL DE LA MUJER (2005b): Óp. cit., pág. 8.

Insiste en la institucionalización de género y en la transversalidad, cuestionado que el primer Plan privilegió el ámbito de la política social, cuando la igualdad debe permear las políticas sociales y económicas y la toma de decisiones políticas bajo el marco de la modernización de la gestión pública.

Este Plan es menos complejo y abarcador que el primero, de igual manera se encuentra sustentado en una visión más estratégica y tiene un mejor diseño. Sin embargo, su contenido es bastante similar al primero en términos de asuntos prioritarios. Ambos Planes enfatizan en el empleo y la generación de ingresos, la participación política, la prevención y la atención de la violencia contra las mujeres, el reparto equitativo de las responsabilidades domésticas y familiares, la promoción de derechos de las mujeres y su pleno ejercicio, el fortalecimiento de la institucionalidad y las políticas de igualdad. Lo que varía es la estructura sectorial, pues este segundo se organiza en función de ejes transversales y no ejes sectoriales, aunque los asuntos considerados prioritarios son bastante coincidentes entre uno y otro, con algunas particularidades. Por ejemplo en el eje “cultura de igualdad” se incluyen lineamientos para generar cambios en las familias, la educación, los medios de comunicación, las actitudes, las prácticas y las relaciones, que en el primer Plan se encontraban dispersos en varios de sus ejes.

Un elemento particular y destacable de este Plan es su definición de lineamientos que vinculan desigualdades de género de las mujeres y desigualdades asociadas a otros factores socio-económicos y culturales, que demandan de respuestas específicas. Las mujeres rurales y de pueblos originarios, las jefas de hogar, las niñas y las adolescentes, las mujeres adultas mayores, son reconocidas como grupos de mujeres en situaciones de mayor desventaja producto de su procedencia étnica, edad y ubicación geográfica, entre otros factores. En función de lo anterior, se diseñan lineamientos acordes a las demandas de estos colectivos de mujeres y a los contextos regionales y comunales<sup>155</sup>. Así también propone el fortalecimiento de la participación y el control ciudadano en torno a las políticas de igualdad, especialmente de las mujeres en el seguimiento de las políticas

---

<sup>155</sup> Sobre el particular, se señala que: "Se espera que la ampliación de mecanismos de participación asegure la atención de las diversas realidades y necesidades particulares de las mujeres, en especial de aquellas en situación de mayor desventaja debido a su inserción social, su procedencia étnica, su edad y la distancia geográfica de los centros urbanos. De esta manera, se garantiza que los objetivos y lineamientos propuestos sean apropiados a los contextos regionales y comunales y a las necesidades diferenciadas de los distintos grupos de mujeres". SERVICIO NACIONAL DE LA MUJER (2005b): Óp. cit., pág. 12

públicas. Este último elemento de fortalecimiento de la participación y el control ciudadano, cobra fuerza en este segundo Plan, como parte del sexto eje de políticas públicas.

### **3. LA AGENDA DE GÉNERO 2006 – 2010**

La Agenda es un instrumento de política pública que se adiciona al Plan de Igualdad de Oportunidades 2000 – 2010, pues ambos coinciden en sus tiempos de ejecución. La eliminación de las discriminaciones contra las mujeres y brechas de género<sup>156</sup> se plantea como su principal fin. Este instrumento lo que define son objetivos y compromisos institucionales para un período gubernamental (Gobierno Michelle Bachelet Jeria: 2006 – 2010). Al igual que lo anteriores instrumentos de política, destaca la igualdad y el acceso equitativo de las mujeres a los recursos, beneficios y oportunidades del desarrollo, como parte del proceso de democratización, que asumen los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia<sup>157</sup>.

El concepto de equidad de la Agenda se vincula con el planteamiento de construcción de una sociedad equitativa e inclusiva del programa de gobierno de la Presidenta Bachelet. A su vez, se sostiene que la equidad permite visualizar las interconexiones de la desigualdad de género y otras desigualdades (sociales, raciales, étnicas, generacionales) en la medida que incluye elementos de justicia social e igualdad. Desde esta óptica, “(...) la equidad de género incluye principios de igualdad, aspectos redistributivos, cruces con otros tipos de equidad social, diferencias dignas de reconocimiento y valoración. La meta final de la acción del gobierno y del SERNAM es, por lo tanto, lograr la equidad de género, entendida de esta forma compleja e integral”<sup>158</sup>. A su vez, la equidad de género se concibe como un bien público, que es transversal a todos los ministerios y sectores del Estado. Desde esta óptica, ninguna institución está exenta de responsabilidad y

---

<sup>156</sup> Se afirma que la Agenda enfatiza en brechas entre mujeres – hombres y mujeres – mujeres.

<sup>157</sup> SERVICIO NACIONAL DE LA MUJER (2006): *Agenda de género 2006 – 2010*, Santiago, pág. 11.

<sup>158</sup> SERVICIO NACIONAL DE LA MUJER (2006) *Óp. cit.*, pág. 46.

compromiso. Lo fundamental es una acción conjunta, integrada y coordinada de todos los sectores, con una orientación estratégica que otorga este instrumento de política.

La Agenda tiene un carácter político y técnico. Se dice que político en la medida que establece compromisos y prioridades a la gestión gubernamental y técnica en la medida que dichos compromisos son situados en el ámbito específico de acción de las instituciones<sup>159</sup>.

La Agenda contempla cuatro grandes objetivos. El primero centrado en la discriminación en contra de las mujeres, el segundo en las brechas de género (mujeres - hombres, mujeres – mujeres), el tercero en la ampliación de derechos y responsabilidades de las mujeres en el ámbito público y de los hombres en el ámbito privado y el cuarto en el empoderamiento de las mujeres como sujetos sociales (familias, comunidad y conjunto de la sociedad).

Comprende dos grandes apartados. El primero son "compromisos de gobierno con la equidad de género" en consonancia con el programa de gobierno. Estos compromisos se concretan en grandes líneas programáticas. La segunda parte de la Agenda es lo que se llama "Agenda Ministerial para la Equidad de Género", donde se detallan las responsabilidades y compromisos del SERNAM y los ministerios transversales y ministerios sectoriales.

Acerca de la relación del Plan 2000 – 2010 y la Agenda se sostiene que la segunda especifica la forma en que se deberá implementar el Plan, en el marco de la política gubernamental.

Los compromisos se expresan en lineamientos de lo que se piensa hacer, detallándose, en algunos casos, el resultado que se quiere alcanzar. Por ejemplo: un sistema de previsión social que cubra a las mujeres con empleos precarios y formas de contrato atípico y tenga como resultado más mujeres con cobertura de previsión social. En ocasiones el lineamiento no sólo señala que avance y resultado se pretende alcanzar, también justifica la propuesta, es decir, para qué se hace. Por ejemplo: para garantizar las mismas oportunidades a niñas y niños, se pondrá especial atención a la calidad y pertinencia de la

---

<sup>159</sup> Se afirma que "como instrumento, pretende dar una visión amplia y articulada de las contribuciones de cada Ministerio para avanzar en forma significativa en equidad de género durante el presente gobierno". *Ibíd.* pág. 47.



educación de las niñas de sectores rurales, indígenas y de pobreza urbana. Generalmente contiene el que se hace (revisar textos escolares) y el para qué (eliminar el sexismo).

Este instrumento se sustenta en una serie de supuestos o premisas entre las que cabe destacar: a. Las políticas de género exigen una mirada transversal, incluyendo a las políticas sociales, de desarrollo económico y fomento productivo. b. El trabajo intersectorial de género debe ir estrechamente unido a los procesos de modernización del Estado. c. Las políticas públicas se sustentan en procesos de diálogo Estado-sociedad civil. d. Una mayor participación ciudadana en el diseño de las políticas públicas requiere fortalecer capacidades de las mujeres para este propósito. e. La equidad de género es un asunto transversal a los distintos ministerios y sectores del Estado, que demanda de una acción conjunta, integrada y coordinada bajo una orientación estratégica. f. El mecanismo nacional de la mujer cumple este rol de "orientador estratégico de las acciones, de acelerador y promotor de iniciativas"<sup>160</sup>.

De estos supuestos se identifican importantes puntos de coincidencia con los dos anteriores Planes, especialmente con el segundo en su concepción y relevancia de la transversalidad bajo una orientación estratégica. Ello denota continuidad en el tiempo de elementos estratégicos, que sustentan las políticas de igualdad en el caso de Chile.

La primera parte de la Agenda (grandes compromisos), se organiza en cuatro ejes que resultan coincidentes con la estructura de prioridades del programa de gobierno de la Presidenta Bachelet (2006 – 2010): un Chile más seguro; un Chile más próspero; un Chile en que se vive mejor; un Chile más integrado, que aglutinan 187 compromisos expresados en lineamientos programáticos (Ver Anexo 3 y Cuadro No 8).

El apartado “Chile más seguro” contempla 49 compromisos en asuntos tales como reforma a las pensiones (reforma previsional, aumentar cobertura de previsión social de las mujeres); educación (actualización curricular de la educación básica y media, textos escolares, programas de estudio y prácticas docentes para eliminar sexismo, educación de la sexualidad, orientación vocacional no sexista); empleo (seguridad en el empleo, más y mejores empleos, empleo decente; nuevas modalidades de trabajo y contratación, opciones de trabajo de jornada parcial, servicios de cuidado infantil, intermediación laboral, protección laboral, responsabilidades familiares compartidas, capacitación

---

<sup>160</sup> SERVICIO NACIONAL DE LA MUJER (2006): *Óp. cit.*, págs. 10 – 13.

laboral); lucha contra la pobreza (empleabilidad y condiciones laborales de las mujeres jefas de hogar); protección de la salud (servicios de salud sexual y reproductiva, prevención VIH-SIDA – IIS).

El apartado “Un Chile más próspero” contempla 23 compromisos en asuntos tales como política de desarrollo (mujeres en la investigación científica y tecnológica; sistema periódico de medición del uso del tiempo-valoración económica del trabajo no remunerado de las mujeres); emprendimientos (potenciar emprendimientos y empresas de mujeres); nueva política ambiental (producción alimentaria y acceso de las mujeres a los recursos productivos agrícolas).

El apartado “Un Chile en que se vive mejor” contempla 31 compromisos en asuntos tales como seguridad ciudadana; violencia intrafamiliar; justicia reparadora; construyendo hogares, barrios y ciudades; construcción y reparación de viviendas; equipamiento comunitario; deporte y recreación; cultura.

El apartado “Un Chile más integrado” contempla 84 compromisos en asuntos tales como instituciones democráticas de calidad; participación ciudadana; ciudadanía activa y vigilante.

**Cuadro No 8: Agenda de Género 2006 – 2010 de Chile (primera parte: compromisos), según lineamientos por eje y número.**

Eje	Lineamiento (compromiso)	Número
<b>Chile más seguro</b>	Reformas pensiones; educación; empleo; lucha contra la pobreza; protección de la salud	49
<b>Chile más próspero</b>	Nueva política de desarrollo; emprendimientos; política ambiental; producción alimentaria.	23
<b>Chile en que se vive mejor</b>	Seguridad ciudadana; justicia reparadora; hogares barrios y ciudades; deporte y recreación; cultura.	31
<b>Chile más integrado</b>	Participación ciudadana; calidad de la democracia y sistema electoral; discriminación; pueblos originarios; derechos humanos; chilenos y chilenas en el exterior e inmigrantes; reforma del Estado; transparencia y probidad; justicia, descentralización; relaciones internacionales; defensa.	84
<b>Total</b>		187

Elaboración propia: con base en la Agenda de Género 2006 – 2010 de Chile.

La segunda parte de la agenda es lo que se denomina "agenda ministerial", que especifica los compromisos de los ministerios sectoriales y transversales, además de las responsabilidades del SERNAM en su rol de orientador estratégico y coordinador de la política de equidad e igualdad.

Para los ministerios transversales se establecen 59 compromisos con la equidad de género: Ministerio del Interior (19); Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREL) (8); Ministerio de Defensa (3); Ministerio de Hacienda (5); Ministerio Secretaría General de la Presidencia (3); Ministerio Secretaría General de Gobierno (6); Ministerio de Planificación y Cooperación (15). Mientras se establecen 89 compromisos, en el caso de los ministerios sectoriales: Ministerio de Economía (11); Ministerio Educación (MINEDUC)(31); Ministerio de Trabajo (11); Ministerio de Salud (MINSAL) (7); Ministerio de Agricultura (MINAGRI) (6); Ministerio de Justicia (5); Ministerio de Obras Públicas (MOP) (4); Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) (4); Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones (MTT) (2); Ministerio de Bienes Nacionales (MBN) (2); Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (CNCA) (4); Consejo Nacional del Medio Ambiente (2) (Ver Anexo 4).

Destaca de la Agenda dos labores centrales del SERNAM: el impulsar reformas legales y la coordinación de políticas. El mecanismo nacional de la mujer es definido como "el órgano del Estado encargado de diseñar, proponer y coordinar políticas, planes, medidas y reformas legales conducentes a la igualdad de derechos y oportunidades entre mujeres y hombres. Cumpliendo esa función, es impulsor de medidas en el ámbito legislativo<sup>161</sup>, de formación de capital humano, transversalización de género, estudios, coordinación intersectorial, desarrollo regional y local, programas especiales, y relaciones internacionales y difusión y comunicación<sup>162</sup>".

En el marco de la Agenda Legislativa, el SERNAM cumple tres funciones centrales: elaborar y gestar proyectos de ley; difundir nuevas normativas; coordinación institucional y, en especial, con operadores del sistema judicial para la puesta en marcha de las nuevas

---

<sup>161</sup> *El impulso de reformas legales, que permite reconocer nuevos derechos y eliminar barreras y normativas discriminatorias, se identifica como una de sus funciones centrales en los últimos años. Se avanza de manera especial en el ámbito de la violencia de género y los derechos en el marco de las relaciones familiares.*

<sup>162</sup> *SERVICIO NACIONAL DE LA MUJER (2006): Óp. cit., pág. 48.*

regulaciones legales. En consonancia con estas funciones, en el marco de la Agenda se le asignan como tareas en este campo: eliminar discriminaciones en legislación de familia; velar por la efectividad de las nuevas regulaciones vinculadas con tribunales de familia y violencia contra la mujer y delitos sexuales; promover regulaciones sobre uniones de hecho, trata de personas, conciliación de la vida familiar y laboral, y derechos sexuales y reproductivos; promover actualización de las normas sobre violencia sexual; generar proyectos de ley sobre participación política de las mujeres y paridad, entre otros.

También se asigna al SERNAM una agenda de formación continua y capacitación de capital humano. La capacitación del personal de las instituciones<sup>163</sup> se concibe como una herramienta y estrategia fundamental, a fin de que contemplen en sus tareas una mirada que incorpore las necesidades e intereses particulares y diferenciados de las mujeres en las políticas públicas.

De igual manera se definen prioridades para el mecanismo nacional de la mujer en coordinación intersectorial y transversalidad de género, en particular la coordinación del sistema de género del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), asesoría técnica y coordinación del Consejo de Ministros para la Igualdad, Consejo Asesor y Comisiones Ministeriales de Género; y la incorporación de instrumentos de planificación. A lo que se adicionan responsabilidades en desarrollo local y regional, que incluye el fortalecimiento de las capacidades políticas y técnicas de las Direcciones Regionales SERNAM; constitución y fortalecimiento de las Comisiones Regionales de Igualdad de Oportunidades (Comisiones PRIO) y de las Mesas Regionales de Seguimiento de la Agenda de Género (Mesas PRIO).

El diseño y la puesta en marcha de programas especiales se incluye como responsabilidad del SERNAM en el marco de la Agenda, sobre todo programas y modelos que, una vez validados, puedan ser transferidos a instancias ejecutoras. Esta labor, que viene cumpliendo el mecanismo de la mujer, se busca ampliar y fortalecer en el caso de programas tales como “Buenas prácticas laborales”; “Empleabilidad de las jefas de hogar”; “Prevención, atención y protección frente a la violencia intrafamiliar”;

---

<sup>163</sup> Se priorizan como contenidos de la capacitación: violencia intrafamiliar y sexual contra las mujeres, buenas prácticas laborales, participación ciudadana, género en la planificación.

“Promoción de derechos y participación de las mujeres”<sup>164</sup>. Así también, se puntualizan responsabilidades del SERNAM en materia de relaciones internacionales (planes y programas para dar cumplimiento a la CEDAW, proyectos y asesoría técnica vía cooperación, cooperación horizontal con otros mecanismos regionales de la mujer), realización de estudios (investigaciones) y en difusión y comunicaciones (campaña y debate público)<sup>165</sup>.

Llama la atención de que la Agenda de Género, en todo momento, se refiere a la equidad entre mujeres y hombres y no utiliza el término de igualdad, partiendo de que ambos tienen significados y alcances diferentes. Sin embargo, según el contenido que otorga a la equidad, prácticamente lo que hace es sustituir igualdad por equidad. Desde esta óptica, la equidad comprende incluso a la igualdad, así como aspectos redistributivos y de justicia social. Esto encuentra su explicación en que la Agenda es un instrumento político acorde

---

<sup>164</sup> Entre los programas especiales que ha venido impulsando el SERNAM destacan el programa de buenas prácticas laborales, que tiene como objetivo central eliminar prácticas discriminatorias contra las mujeres en el ámbito laboral. Otro es el programa de mejoramiento de la empleabilidad y de las condiciones de trabajo de las mujeres jefas de hogar, que consiste en un modelo intervención municipal para mejorar empleabilidad y condiciones laborales de las trabajadoras jefas de hogar. Este programa comprende capacitación laboral, fomento productivo de emprendimientos, apoyo en salud ocupacional, nivelación de estudios básicos y medios, cuidado infantil para niños y niñas, acceso a nuevas tecnologías. En el caso del programa de prevención, atención y protección de la violencia intrafamiliar contra la mujer, se busca adicionar a los componentes de atención – prevención un componente de protección, que tiene como objetivo promover y resguardar el ejercicio de los derechos de las mujeres en situación de vulnerabilidad, garantizándoles protección, seguridad y reparación del daño sufrido. Este nuevo componente se materializa en la puesta en marcha de 16 Casas de Acogida en todas las regiones del país. El programa de promoción de derechos y participación de las mujeres tiene como una de sus prioridades la elaboración de una agenda estratégica con organizaciones sociales y organizaciones no gubernamentales, inclusión de mujeres en espacios de poder y el potenciar los liderazgos femeninos. Véase: SERVICIO NACIONAL DE LA MUJER (2006): Óp. cit., págs. 53 – 56.

<sup>165</sup> Entre los estudios que se proponen y debe impulsar SERNAM: eficacia de políticas para el acceso de las mujeres al mundo del trabajo, trabajo de cuidado a cargo de las mujeres, mecanismos de discriminación en el sistema escolar y universitario, medición y valoración económica del trabajo no remunerado, nuevas situaciones de precariedad laboral, instrumento de fomento a los emprendimiento de mujeres, ruta crítica de las mujeres víctimas de violencia, entre otros. En lo relacionado con el campo de las relaciones internacionales, se señala como prioridad el impulso de planes y programas para dar cumplimiento a la CEDAW, negociación de proyectos y asesoría técnica vía cooperación, cooperación horizontal con otros mecanismos de la mujer de la región, apoyo de iniciativas internacionales de los Gobiernos Regionales - Direcciones Regionales SERNAM, entre otros. Y en materia de difusión y comunicaciones se puntualiza en la difusión de nuevas normas legales y reglamentaciones, campañas y la generación de debate público. Véase: SERVICIO NACIONAL DE LA MUJER (2006) Óp. cit., págs. 51, 52, 56, 57.

al programa de gobierno, siendo la equidad social uno de los ejes centrales de la propuesta gubernamental.

La utilización del término de equidad por estos años fue punto de cuestionamiento del Comité CEDAW<sup>166</sup> a la hora de presentación y discusión del IV Informe del Estado de Chile<sup>167</sup> (agosto, 2006), argumentándose que no se entendía por qué el gobierno chileno utilizaba en su Informe el concepto de equidad, recordando que en el momento de adopción de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, las fuerzas conservadoras trataron de sustituir “equidad” por “igualdad”.

Lo cierto es que la Agenda sostiene un concepto particular de equidad que interacciona con otras desigualdades económicas y socio-culturales y resulta quizás menos amenazante que el de igualdad.

Los puntos de contacto y continuidad entre instrumentos de política de igualdad de Chile son significativos. Es posible identificar ideas fuerza que se mantienen e incluso se profundizan en el tiempo: la igualdad como asunto transversal de la acción estatal, la coordinación interinstitucional e intersectorial bajo una orientación estratégica que brindan los instrumentos de políticas de igualdad y los mecanismos de la mujer; la igualdad y la equidad como parte de los procesos de modernización del Estado; la participación ciudadana en el seguimiento de las políticas. No obstante, no resulta clara la relación y complementariedad entre el segundo Plan y la Agenda de Género tratándose de instrumentos que se desarrollan simultáneamente. La Agenda es un instrumento amplio y abarcador, que en lugar de especificar la forma en que se implementará el Plan o rutas particulares, más bien robustece la agenda de la igualdad en tanto adiciona una heterogeneidad de compromisos políticos – institucionales. De manera que la Agenda de Género y el Plan, además de los Compromisos Ministeriales de la Igualdad, que impulsa

---

<sup>166</sup> Intervención de la Sra. Hanna Beate Schöpp-Schilling, Ex Vicepresidenta de la CEDAW, en: COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER (2006): CEDAW/C/SR.750 (A): Acta resumida de la 750ª sesión (Cámara A), Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 18 de la Convención Cuarto informe periódico de Chile, Trigésimo sexto periodo de sesiones, Naciones Unidas, Nueva York, pág. 4.

<sup>167</sup> GOBIERNO DE CHILE (2004): Cuarto Informe Periódico del Estado de Chile sobre las medidas adoptadas para hacer efectivas las disposiciones de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, período 1999 - 2002. Santiago.

el Consejo de Ministros de la Igualdad y se establecen los 8 de marzo de cada año, dan como resultado simultaneidad y superposición de instrumentos de igualdad, que se exponen al riesgo de correr en paralelo sino se establecen adecuadas orientaciones y mecanismos de articulación y coordinación.

Como aporte de la Agenda de Género es de destacar la precisión de labores básicas de rectoría y coordinación técnica del SERNAM en materia de igualdad y derechos de las mujeres, así como también su responsabilidad en el fortalecimiento del componente regional y local.

### **III. LA ESTRATEGIA DE TRANSVERSALIDAD DE GÉNERO DE CHILE**

La estrategia de transversalidad de Chile, en las dos últimas décadas, se ha fundamentado en dos importantes instrumentos: los Compromisos Ministeriales de Igualdad y el Sistema de Género del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG)<sup>168</sup>. Ambos resultan complementarios a los planes de igualdad, sobre todo si se toma en cuenta que dichos planes establecen grandes orientaciones y como tales requieren de instrumentos y mecanismos para facilitar su concreción y puesta en marcha. Lo importante es que exista articulación y coherencia entre uno y otro, es decir, entre el plan y los compromisos, pues el riesgo es que, en lugar de abonar a objetivos comunes, se desarrollen procesos paralelos, que aunque apuntan a la igualdad no logran sinergia en sus resultados inmediatos.

#### **1. COMPROMISOS MINISTERIALES DE IGUALDAD**

En Chile los ministerios definen compromisos de igualdad cada 8 de marzo, Día Internacional de la Mujer. Ello es producto de una decisión del Consejo de Ministros por la Igualdad, que establece la responsabilidad de los ministerios de definir y suscribir

---

<sup>168</sup> En 2005 el Banco Interamericano de Desarrollo BID otorgó un premio al Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), como mecanismo innovador para promover la transversalización del enfoque de género.

anualmente compromisos con la igualdad, que deben guardar coherencia con las prioridades institucionales y el plan de igualdad.

Estos compromisos de igualdad tienen importantes similitudes con los compromisos de mejoramiento de la gestión del PMG y no así con las directrices o lineamientos políticos del plan. De igual manera, dichos compromisos deberían ser coherentes con los suscritos en la Agenda de Género. Más que compromisos de carácter político, se definen como compromisos de gestión. La evaluación de la primera fase del Plan 2000 – 2010 señaló<sup>169</sup>: “...no apuntan a establecer los objetivos de la política de género a nivel ministerial, sino que definen una agenda de trabajo a nivel técnico con los sectores”. Es decir, en lugar de tener un carácter político, de poner temas en las agendas sectoriales o de orientar la acción sectorial con enfoque de género, se dirigen principalmente a la gestión.

## **2. SISTEMA DE GÉNERO DEL PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN**

Los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) surgen en 1998 fundamentados en la Ley 19.553, que tiene como objeto conceder asignaciones de modernización y otros beneficios a las instituciones<sup>170</sup>. Vincula cumplimiento de objetivos de gestión e incentivos de carácter monetario para funcionarios<sup>171</sup>, a la vez que contribuye a la transparencia y el mejoramiento de los procedimientos para la evaluación del presupuesto y el desarrollo de áreas estratégicas de la gestión pública. Es fundamentalmente un

---

<sup>169</sup> SERVICIO NACIONAL DE LA MUJER (2005), *Óp. cit.*, pág. 5.

<sup>170</sup> *Contempla una asignación de modernización con un componente general, un incremento por desempeño institucional y un incremento por desempeño individual. Véase: CHILE, Ley N° 19.553. Concede asignación de modernización y otros beneficios, Publicación 4 de febrero, 1998. abril 2014, (<http://www.leychile.cl/Consulta/listaresultadosimple?cadena=Ley+N%C2%B0+19553>).*

<sup>171</sup> *El incremento es del 7% si la institución alcanza un cumplimiento de los objetivos de gestión igual o superior al 90% (objetivos anuales comprometidos) y de 3.5% si el cumplimiento es igual o superior a 75% e inferior a 90%. Estos porcentajes se establecen en la Ley No 20.212. Véase: CHILE, Ley N° 20.212. Modifica las Leyes No 19.553 y No 19.882 y otros cuerpos legales, con el objetivo de incentivar el desempeño de los funcionarios públicos. Publicación 29 de agosto, 2007. abril 2014, (<http://www.leychile.cl/Consulta/listaresultadosimple?cadena=Ley+N%C2%B0+20212>).*



instrumento de apoyo a la gestión de los servicios públicos cuyo objetivo es mejorar su gestión global.

Las instituciones, durante los primeros años, establecen compromisos expresados en objetivos de gestión, indicadores y metas. A partir del 2001, se establece un programa marco y procesos y definen áreas de mejoramiento de la gestión, que contemplan sistemas y para cada sistema se definen etapas de desarrollo o estadios de avance, que son secuenciales y acumulativos. Las etapas comprenden requisitos técnicos (contenidos y exigencias), que conforman el modelo de acreditación. Los servicios públicos definen la etapa que alcanzarán en el año en cada sistema.

En el Ministerio de Hacienda, como parte de los “Compromisos Ministeriales de la Igualdad”, se trabaja en 2001 instrumentos presupuestarios y de control de gestión a cargo de la Dirección Nacional de Presupuestos (DIPRES). Este es el antecedente del Sistema de Género del PMG.

En un primer momento, la DIPRES asume el compromiso de incorporar el enfoque de género en el Fondo Central de Recursos para Prioridades Gubernamentales (fondo concursable). El análisis de género se incluyó en el instrumento de programa, específicamente en el diagnóstico, identificación de beneficiarios, fin y propósito del programa, definiciones de componentes e indicadores. El 43 % de los proyectos seleccionados en 2002 incorporó criterios de género, equidad e igualdad. Como segundo compromiso, se acordó instalar un sistema en el Programa de Mejoramiento de la Gestión, que tuviera como objetivo promover la incorporación del enfoque de género en el quehacer de las instituciones. Esto fue posible gracias a la combinación de tres elementos: la convergencia de intereses entre autoridades del SERNAM y de la Dirección General de Presupuesto (DIPRES), una coyuntura favorable a la igualdad producto del recién creado Consejo de Ministros para la Igualdad y un momento institucional de cambio y reorientación política del mecanismo nacional de la mujer, que posibilitó la innovación<sup>172</sup>.

---

<sup>172</sup> SERVICIO NACIONAL DE LA MUJER (2005a): *El sistema del enfoque de género en el Programa de Mejoramiento de la Gestión: Una herramienta efectiva para incorporar criterios de equidad de género en los procesos de gestión pública*, Santiago, pág. 7.

El Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) contempla el Programa Marco Básico (2001), el Programa Marco Avanzado (2005) y el Programa Marco de Calidad (2009)<sup>173</sup>.

El Programa Marco Básico comprende áreas (5) y sistemas (11), con etapas de avance y requisitos técnicos para evaluar su cumplimiento. Su objetivo central es el desarrollo de sistemas de gestión, que permitan el mejoramiento de la gestión institucional. Entre sus principales características, cabe destacar<sup>174</sup>:

- a. Contempla un conjunto de áreas comunes para todas las instituciones del sector público, que resultan esenciales para el desarrollo eficaz y transparente de la gestión de los servicios, en el marco de la modernización de la gestión del sector público.
- b. Las áreas que comprende son: recursos humanos, calidad de la atención de personas usuarias, planificación/control/ gestión territorial, administración financiera y enfoque de género. Los sistemas son: capacitación, higiene - seguridad y mejoramiento de ambientes de trabajo, evaluación del desempeño, sistema integral de atención ciudadana, gobierno electrónico, planificación-control de la gestión, auditoría interna, gestión territorial, sistema de compras y contrataciones públicas, financiero contable y enfoque de género.
- c. Cada sistema comprende etapas de desarrollo o estados de avance posibles y para cada etapa se establecen requisitos técnicos.
- d. El área enfoque de género contempla el sistema enfoque de género, que tiene definido un objetivo, una meta y antecedentes. Su objetivo es "incorporar enfoque de género en el proceso de provisión de los productos estratégicos (bienes y/o servicios) de la institución, considerando desde el diseño de estos hasta la entrega a los usuarios finales y su evaluación". Su meta un "servicio operando con procesos que promueven la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres en

---

<sup>173</sup> Los programas marco de los PMG se respaldan en tres documentos técnicos, que contienen objetivos de gestión, medios de verificación y objetivos para cada sistema, a saber: DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS – MINISTERIO DE HACIENDA (2008a): Programa de Mejoramiento de la Gestión, PMG 2009. Programa Marco Avanzado, Santiago; DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS – MINISTERIO DE HACIENDA (2008b): Programa de Mejoramiento de la Gestión, PMG 2009. Programa Marco Básico, Santiago; DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS – MINISTERIO DE HACIENDA (2008c): Programa de Mejoramiento de la Gestión, PMG 2009. Programa Marco de la Calidad, Santiago.

<sup>174</sup> DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS – MINISTERIO DE HACIENDA (2008b) Óp. cit.

el proceso de provisión de los productos estratégicos". Entre los antecedentes se incluye el Plan 2000-2010 y el Instructivo Presidencial de Creación del Consejo de Ministros por la Igualdad.

- e. El área – sistema enfoque de género conlleva 4 etapas: la primera etapa de diagnóstico de brechas y análisis del sistema de información; la segunda de confección del plan de trabajo, sus indicadores de seguimiento y programa anual; la tercera de puesta en marcha del plan y programa de sistema de información; y la cuarta de evaluación y diseño del programa de seguimiento. Cabe señalar que es notable un énfasis particular en la provisión de productos estratégicos y en los sistemas de información de la institución o servicio.

**Cuadro No 9: Área – Sistema de Género del Programa Marco Básico del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), según etapas y objetivos**

<b>Etapas</b>	<b>Objetivos de Gestión</b>
<b>Etapas 1</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Diagnóstico para identificar desigualdades o brechas de género.</li> <li>-Análisis de sistemas de información para garantizar registros desagregados por sexo.</li> </ul>
<b>Etapas 2</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Confección de plan según resultados de diagnóstico y compromisos de la Agenda de Género.</li> <li>-Confección de indicadores para evaluar resultados del Plan.</li> <li>-Confección de Programa Anual de trabajo con base en el Plan.</li> </ul>
<b>Etapas 3</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Implementación del Programa de Trabajo.</li> <li>-Implementación del Programa de Trabajo relacionado con sistemas de información (desagregación de registros por sexo).</li> <li>-Registro de resultados de aplicación del Programa Anual de trabajo.</li> <li>-Medición de indicadores de resultados del Plan.</li> <li>-Difusión a los clientes-usuarios-beneficiarios y a sus funcionarios de los avances.</li> </ul>
<b>Etapas 4</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Evaluación de resultados del Programa de Trabajo.</li> <li>-Diseño de programa de seguimiento tomando en cuenta resultados de la evaluación del Plan y Programa de Trabajo.</li> </ul>

**Elaboración propia: con base en Programa de Mejoramiento de la Gestión de Chile.**

La incorporación en 2005 del elemento de la certificación externa de sistemas de gestión, a través de las Normas ISO 9001:2000 (estándar externo), produce como resultado el

Programa Marco Avanzado, que incorpora la certificación de 7 sistemas del marco básico. El marco avanzado se encuentra asociado a la mejora continua y a la calidad, especialmente a la construcción de sistemas de gestión de calidad en las instituciones públicas. Dos cuestiones resultan básicas: la gestión de la calidad y la excelencia en la gestión. Entre sus principales características, destaca<sup>175</sup>:

- a. Lo conforman siete sistemas de gestión: capacitación; higiene, seguridad y mejoramiento de ambientes laborales; evaluación del desempeño; Sistema Integral de Atención Ciudadana SIAC; auditoría interna; planificación y control de gestión; sistema de compras y contrataciones del sector público.
- b. Comprende 4 etapas que se desarrollan secuencialmente: la primera conlleva la preparación de la certificación del sistema; la segunda la certificación de los procesos asociados al desarrollo del sistema; la tercera es el primer año de manutención de la certificación y la cuarta su segundo año.
- c. El Programa Marco Avanzado consiste en la combinación de los objetivos del Programa Marco Básico y las exigencias de la Norma ISO 9001:2000, a fin de certificar sistemas del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), por medio de organismos especializados externos<sup>176</sup>. Sin embargo, el sistema de género no aparece en este programa. Todo parece indicar que no se certifica mediante Normas ISO.

A partir de 2009 se profundiza la incorporación de mecanismos de certificación externa-norma ISO, transitando del Programa Marco Avanzado hacia un Programa Marco de la Calidad, que contempla la puesta en marcha de sistemas de gestión de calidad, la certificación de procesos de provisión de bienes y servicios y la ampliación de su alcance en regiones, como parte de un sistema de gestión de la calidad único para la institución o el servicio público. Entre sus características, destaca<sup>177</sup>:

- a. Su objetivo es mejorar la gestión por medio de un sistema unificado de gestión de la calidad institucional, certificado bajo la norma ISO 9001:2000.

---

<sup>175</sup> DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS – MINISTERIO DE HACIENDA (2008a) *Óp. cit.*

<sup>176</sup> El sistema de género no forma parte de los sistemas que se certifican mediante normas ISO, en el marco avanzado.

<sup>177</sup> DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS – MINISTERIO DE HACIENDA (2008c) *Óp. cit.*

- b. Incorpora la perspectiva territorial y de género y los sistemas de gestión del Programa Marco Avanzado.
- c. Comprende un proceso de desarrollo gradual que va de la certificación de procesos transversales básicos de los sistemas del Programa Mejoramiento de la Gestión (PMG) a la certificación gradual de procesos asociados a productos estratégicos. Además de que la certificación adquiere alcance nacional, en tanto se incluyen las regiones.
- d. Comprende 4 áreas y 4 sistemas. Las áreas son: componente estratégico, soporte institucional, atención ciudadana y calidad de la gestión. Las áreas contienen un sistema o proceso de gestión, que a su vez pueden contener uno o más sistemas de gestión del Programa Marco Avanzado.
- e. El área “calidad de gestión” comprende procesos de provisión de bienes y servicios que incorporan perspectiva territorial y de género con alcance regional (cuando corresponde). Los sistemas de gestión de calidad son de dos tipos: productos estratégicos con perspectiva de género y productos estratégicos con perspectiva territorial.
- f. La red de expertos está conformada por instituciones con funciones asociadas a los sistemas de gestión, según cada área. Su papel es brindar asistencia técnica. El área calidad de la gestión vinculada a sistemas de gestión de la calidad tiene como red de expertos a la Dirección General de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda, el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) y la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE).

Los “objetivos de gestión” que definan las instituciones y sus prioridades conforman la propuesta de Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) del servicio respectivo, que una vez aprobada se formaliza en un decreto firmado por el Ministro o Ministra del ramo, Ministro o Ministra del Interior, Ministro o Ministra de Hacienda y Secretario General de la Presidencia.

Para verificar el cumplimiento de la etapa, que corresponde a un "objetivo de gestión" de cada sistema, se deben cumplir requisitos técnicos establecidos en instrumentos conocidos como “medios de verificación y requisitos técnicos”. La medición del grado de cumplimiento del "objetivo de gestión" puede ser únicamente 100% o 0%. El cumplimiento global del Programa Mejoramiento de la Gestión (PMG) resulta de agregar el cumplimiento de cada "objetivo de gestión" y su correspondiente ponderador.

El papel del SERNAM, como parte de la red de expertos, es validar anualmente los informes PMG de género y apoyar - asesorar en el proceso a los servicios o instituciones<sup>178</sup>.

El PMG constituye un instrumento potente para alcanzar la transversalidad de género, en la medida que se trata de un mecanismo formalizado, basado en incentivos económicos en función del cumplimiento de metas y asociado a los procesos de modernización de la gestión pública. La incorporación de análisis y criterios de género en los procesos del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) se configura en un medio bastante eficaz para generar bienes y servicios institucionales, que abonen directamente a la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres. Su aporte se centra principalmente en la generación de condiciones (información desagregada por sexo, capacitación – sensibilización en género e igualdad del recurso humano, plan o propuesta de trabajo para alcanzar servicios y productos que aporten a la igualdad) que garanticen respuestas y una práctica institucional para la igualdad y el empoderamiento de las mujeres en las instituciones del sector público. Ello, a su vez, posibilita la transversalidad, en la medida que garantiza un conjunto de instituciones que trabajan para alcanzar la igualdad y avanzar en los derechos de las mujeres.

Otros aspectos que se señalan como estratégicos del PMG son su gradualidad y enfoque de proceso, que fundamenta avances acumulativos y secuenciales en equidad e igualdad de género; la formalización del proceso, que conlleva respaldo de autoridades y formalización de compromisos al más alto nivel; la presencia de un equipo institucional de apoyo en el SERNAM, que asume labores de asesoría y validación y se constituye en una importante fuente de legitimidad para el mecanismo nacional de la mujeres en el marco de la institucionalidad pública.

De igual manera, se apuntan algunas dificultades relacionadas con inercias institucionales; falta de capacidades instaladas en el SERNAM y los servicios públicos; una estructura de recursos limitada para su instalación; poco conocimiento de la herramienta de análisis de género; y procesos de formación en género e igualdad heterogéneos. Adicionalmente se argumenta que existen resistencias a diferentes niveles

---

<sup>178</sup> *El SERNAM participa en la red de expertos; apoya difusión del sistema en servicios públicos; define objetivos de gestión, requisitos técnicos y medios de verificación; y brinda apoyo y asesoría técnica.*

institucionales y falta de experiencias similares; que las medidas o acciones generadas no enfrentan directamente desigualdades y resultan evidentes los problemas de coordinación y retroalimentación entre el nivel central y sus unidades territoriales descentralizadas y finalmente su aplicación aglutina una diversidad de ámbitos institucionales, que otorga complejidad a su puesta en operación. Uno de los cuestionamientos es que no intervienen en la esfera política de toma de decisiones y no fue diseñado para producir la coherencia entre las medidas implementadas en un servicio específico y las prioridades de género definidas para ese sector.<sup>179</sup>

Entre los aspectos positivos se señala que el PMG, además de su contribución directa a la transversalidad de género, posibilita una masa sensibilizada y capacitada de personal de las instituciones; identificación de brechas de desigualdad de género en diferentes ámbitos sustentadas en diagnósticos; la incorporación de criterios y análisis de género en normativa institucional, presupuestos, planificación y evaluación<sup>180</sup>. Todas condiciones necesarias para la construcción de un marco institucional de promoción de la igualdad y los derechos de las mujeres.

Los ámbitos en que el PMG ha logrado un avance sustantivo en transversalización son violencia de género y autonomía económica. También destaca su contribución en el desarrollo de prácticas innovadoras de igualdad y sistemas de información y registro que

---

<sup>179</sup> . Entrevistas CH/01/Z y CH/02/S.

<sup>180</sup> En 2009 un total de 172 servicios implementan el Sistema de Género - PMG. Se destacan medidas de promoción de la igualdad en la Dirección de Vialidad (diagnóstico de conectividad vial con enfoque de género); el Fondo Nacional de Salud (FONASA); el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG); el Ministerio de Bienes Nacionales; el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) (indicadores de género en el Sistema Integrado de Información Social (SIIS); los Servicios del Ministerio de Economía (identificación de brechas de acceso de mujeres emprendedoras y empresarias, conformándose una mesa de trabajo entre el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC), la Subsecretaría de Economía y el SERNAM, en la que se diseñó un Plan de Emprendimiento Femenino); los Servicios del Ministerio de Obras Públicas (propuesta de metodología para identificar impacto diferenciado de proyectos de inversión de infraestructura en mujeres y hombres); la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT) (medidas de acción positiva para que mujeres realicen estudios de posgrado); el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) (medida positiva para garantizar acceso igualitario a la capacitación en todos los oficios); el Ministerio del Trabajo (confección de proyecto de ley que consagra el principio de igualdad salarial entre hombres y mujeres). Véase: GOBIERNO DE CHILE (2011): Quinto y Sexto Informe Periódico del Estado de Chile, Convención para la Eliminación de la todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres CEDAW, período 2006 – 2010, Santiago.

contemplan estadísticas desagregadas por sexo<sup>181</sup>. Pero especialmente conlleva un mayor reconocimiento y legitimidad del SERNAM en el aparato público, producto de su papel de asesor.

#### **IV. LA ESTRATEGIA DE COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL Y DE SEGUIMIENTO DE LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS DE IGUALDAD DE CHILE**

##### **1. MECANISMO NACIONAL DE LA MUJER DE CHILE: SERVICIO NACIONAL DE LA MUJER**

El SERNAM fue creado en 1991 como un servicio público, funcionalmente descentralizado, dotado de personería jurídica y patrimonio propio, que se relaciona con el Presidente de la República por medio del Ministerio de Planificación y Cooperación<sup>182</sup>.

Se define como el organismo encargado de colaborar en el “estudio y proposición de planes generales y medidas conducentes a que la mujer goce de igualdad de derechos y oportunidades respecto del hombre, en el proceso de desarrollo político, social, económico y cultural del país”. Entre las funciones que se establecen al SERNAM, según su ley de creación: estudiar y solicitar a los ministerios que corresponda las políticas públicas y promover reformas legales, reglamentarias y administrativas; realizar y promover estudios de análisis de la realidad de la mujer; fomentar y proponer medidas para fortalecer a la familia; impulsar medidas para dignificar y valorar el trabajo doméstico; fomentar medidas para destacar el valor de la maternidad para la sociedad;

---

<sup>181</sup> En la evaluación de la primera fase del segundo plan de igualdad, que se realiza en 2005, se destaca la alianza del SERNAM y la Dirección General de Presupuestos DIPRES del Ministerio de Hacienda para el diseño e implementación del PMG; la elección de un instrumento de gestión relevante para los servicios públicos vinculado a incentivos para sus funcionarios/as y la instalación de procesos de asistencia técnica y capacitación por parte del mecanismo nacional de la mujer. Al 2005 se tenían 172 servicios en el sistema de género y el 96% se ubica en la etapa IV, o bien se encuentran en la fase avanzada del ciclo de incorporación del enfoque de género en sus productos. SERVICIO NACIONAL DE LA MUJER (2005b) Óp. cit.

<sup>182</sup> CHILE, Ley N° 19.023. Crea el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM). Publicación 03 de enero, 1991. abril 2014, <http://www.leychile.cl/Consulta/listaresultadosimple?cadena =Ley+N%C2%B0+19023>.



mantener vínculos de cooperación con organismos nacionales, internacionales y otros; evaluar el cumplimiento de las políticas, planes y programas; proponer y fomentar políticas que promuevan el acceso igualitario de la mujer a los diversos ámbitos de la sociedad; coordinar con otras instituciones y entes privados los programas, acciones y otras medidas a fin de alcanzar sus objetivos. Según su ley de creación no cumple propiamente funciones de ejecución directa<sup>183</sup>, aunque si ha desarrollado programas de atención directa a las mujeres.

El SERNAM está a cargo de una Directora con rango de ministra de Estado. La organización interna del mecanismo nacional para el adelanto de la mujer de Chile se establece mediante Decreto con Fuerza de Ley<sup>184</sup>. Ese decreto determina la organización interna de SERNAM y fija funciones y atribuciones para sus diferentes niveles e instancias. Además de la Dirección Nacional, se establece una Subdirección Nacional, siete Departamentos y Direcciones Regionales en cada una de las regiones que conforman el territorio nacional. El Departamento de Desarrollo Regional se encarga de asesorar, coordinar y apoyar la gestión de las Direcciones Regionales. El Departamento de Planificación y Estudios de la gestión técnica del servicio, en particular de la

---

<sup>183</sup> La ley establece las siguientes funciones: a) Estudiar y solicitar a los ministerios que corresponda las políticas públicas, y promover las reformas legales, reglamentarias y administrativas a fin de obtener los objetivos señalados precedentemente; b) Realizar y promover estudios destinados a formular diagnósticos y análisis de la realidad de la mujer y de su grupo familiar; c) Fomentar y proponer medidas tendientes a fortalecer la familia, entregando las condiciones sociales para su desarrollo como grupo humano y el crecimiento de cada uno de sus miembros; d) Impulsar medidas tendientes a dignificar y valorar el trabajo doméstico como un aporte indispensable para el funcionamiento de la familia y la sociedad; e) Fomentar medidas concretas que destaquen el valor fundamental de la maternidad para la sociedad, velando por su efectiva protección; f) Mantener vínculos de cooperación con organismos nacionales, internacionales y extranjeros, y en general con toda entidad o persona natural o jurídica, cuyos objetivos y acciones se relacionen con las mismas materias, y celebrar con ellos contratos o convenios para ejecutar proyectos o acciones de interés común, sin perjuicio de las funciones que correspondan al Ministerio de Relaciones Exteriores; g) Evaluar el cumplimiento de las políticas, planes y programas aprobados, a fin de garantizar el cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, ratificada por el Gobierno de Chile; h) Proponer y fomentar políticas que promuevan el acceso igualitario de la mujer a los diversos ámbitos de la sociedad, i) Coordinar con servicios y organismos públicos y privados los programas, acciones y otras medidas conducentes a los objetivos de este servicio. CHILE, Ley N° 19.023. Óp. cit.

<sup>184</sup> Véase: CHILE, Decreto con Fuerza de Ley No 1. Organización interna del SERNAM, funciones y atribuciones. Publicación: 25 de marzo, 1992. abril 2014, ([http://transparencia.sernam.cl/docs/DFL1\\_19920325.pdf](http://transparencia.sernam.cl/docs/DFL1_19920325.pdf)).

planificación, investigación, diseño de proyectos y del área informática. El Departamento de Administración y Finanzas de la gestión administrativa y financiera del servicio, en particular lo relacionado con el presupuesto, la contabilidad, las adquisiciones y la gestión del recurso humano. El Departamento de Comunicaciones se encarga de la elaboración de planes, estrategias e instrumentos de difusión, el programa comunicacional del servicio, el contacto directo con los medios de comunicación en general y con las agencias y equipos creativos, la preparación de materiales audiovisuales e impresos de apoyo. El Departamento de Cooperación y Relaciones Internacionales tiene a su cargo las funciones de extensión del servicio a nivel gubernamental o privado con entidades extranjeras, así como la gestión y seguimiento de la cooperación internacional. El Departamento de Capacitación se encarga de coordinar las acciones académicas de formación para el diseño de políticas, evaluar las propuestas de capacitación y formación y coordinar dichas acciones con las demás entidades de la administración del Estado. El Departamento de Relaciones Públicas se encarga de programar, organizar y coordinar las actividades de relaciones públicas internas y externas del servicio, brindar información adecuada de la institución y facilitar las relaciones entre el servicio, las instituciones y la comunidad en general.

El SERNAM puede presentar o patrocinar proyectos de ley ante el Parlamento y su presupuesto es aprobado por el Congreso Nacional. Sus autoridades, Ministra - Directora, Subdirectora y las trece Directoras Regionales son designadas directamente por la Presidencia de la República<sup>185</sup>.

Las estrategias desarrolladas por el SERNAM para incorporar la igualdad de oportunidades, como un criterio central y transversal a las políticas y gestión pública, se agrupan en cuatro ejes<sup>186</sup>. El primero la realización de estudios para determinar prioridades de las políticas. Ello resulta clave para la definición de áreas prioritarias del

---

<sup>185</sup> *Las Directoras Regionales son las representantes de la Ministra en la región, participan en el Gabinete de Gobierno Regional y cumplen la función de asesorar al Intendente Regional. Se afirma que cada una de ellas ha hecho una propuesta estratégica para incorporar la Igualdad de Oportunidades en la Estrategia de Desarrollo de la Región y, por ende, en la gestión del Gobierno Regional y en la inversión regional. Véase: GOBIERNO DE CHILE (1998): Óp. cit.*

<sup>186</sup> *SERNAM (2005a), El Sistema del Enfoque de Género del Programa de Mejoramiento de la Gestión. Una herramienta efectiva para incorporar criterios de equidad de género en los procesos de gestión pública, Santiago.*

primer y segundo plan de igualdad y de propuestas de reformas legales. El segundo el diseño y la coordinación de programas sociales dirigidos a sectores de mujeres vulnerables, que apuntan a resolver graves discriminaciones sociales y de género. Estos inician como programas pilotos y amplían progresivamente su cobertura hasta convertirse en modelos de intervención (temporeras, mujeres jefas, adolescentes embarazadas y madres). El tercero se relaciona con el trabajo de coordinación intersectorial, que exige la transversalidad del enfoque de género y permite articular un trabajo interministerial basado en los planes de igualdad. El cuarto se relaciona con la adecuación de las prioridades del Plan a la realidad de las regiones y comunas, en particular la incorporación de algunas de sus medidas a las estrategias de desarrollo regional.

Una línea de trabajo del SERNAM desde su creación es la información, orientación y asesoría a las mujeres para el cumplimiento de sus derechos. En 1991 crea oficinas de la red de CIDEM en las 13 regiones, que cumplen esta labor de atención directa a las mujeres. Estos Centros a partir del 2000 se transforman en las Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS), que se enmarcan en el proceso de modernización del Estado y forman parte del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), en su componente de atención de personas usuarias, y de una Red de más de 150 oficinas de información pública<sup>187</sup>. Estas oficinas permiten que el mecanismo nacional de la mujer tenga una presencia activa y un vínculo directo con las mujeres en las regiones.

La violencia contra las mujeres ha sido un asunto prioritario para el SERNAM desde sus inicios. En un primer momento, crea el programa de prevención de la violencia intrafamiliar, con presencia nacional. Este programa abarca la detección, prevención, atención, sanción y conocimiento del fenómeno de la violencia y promueve una convivencia basada en el respeto y la igualdad de derechos y oportunidades entre mujeres y hombres. El SERNAM también opera Casas de Acogida y Centros de Atención Integral y Prevención de la Violencia. Entre 2007 – 2010 se ponen en funcionamiento 24 Casas de Acogida en todo el país. En 2010 se tienen 92 Centros de la Mujer, cuyo objetivo es reducir la violencia intrafamiliar en contra de las mujeres en el ámbito local, mediante la

---

<sup>187</sup> *Las OIRS del SERNAM tienen como objetivo responder a las necesidades de información de derechos de las mujeres. Su tarea central es facilitar el acceso oportuno a la información de servicios de la red de instituciones públicas del Estado. El diseño y funcionamiento de estas oficinas, se focaliza en la atención de las mujeres, como medida de acción positiva. Véase: GOBIERNO DE CHILE (1998) Óp. cit. y GOBIERNO DE CHILE (2004) Óp. cit.*

implementación del modelo de intervención integral, con énfasis en la desnaturalización de la violencia y su detección e interrupción temprana<sup>188</sup>.

Resulta evidente la labor de coordinación técnica de las políticas de igualdad que desarrolla el SERNAM, tanto en lo que refiere a su mandato establecido en su ley de creación (estudiar y solicitar a los ministerios políticas públicas; promover reformas legales, reglamentarias y administrativas, evaluar cumplimiento de políticas, planes y programas, proponer y fomentar políticas; coordinar con organismos públicos y privados), como en su quehacer cotidiano. En el caso de Chile no se argumenta una rectoría técnica a cargo del mecanismo nacional de la mujer, incluso no se utiliza este concepto y más bien se enfatiza en la coordinación y en el impulso de la transversalidad.

El SERNAM trabaja con especialistas de todos los sectores y participa en comisiones interministeriales encargadas de impulsar y evaluar acciones de promoción de la igualdad y los derechos de las mujeres. Esta coordinación intersectorial comprende la generación de alianzas estratégicas, la negociación de políticas, medidas y acciones entre diversos organismos y el seguimiento para su cumplimiento. Es así como establece desde 1997 una permanente coordinación con la Secretaría General de la Presidencia, por medio de la División de Coordinación Interministerial, que permite desarrollar una estrategia conjunta para el seguimiento de las políticas de igualdad. Así también cuenta con contrapartes técnicas y agendas de trabajo con ministerios y servicios y en el nivel regional coordina con instancias políticas y técnicas (Consejo y Mesas) a efectos de la gestión del plan regional de igualdad.

La asignación presupuestaria del SERNAM ha crecido significativamente en el tiempo. En 2002 sus ingresos fueron de 5.500 millones de pesos aproximadamente, 11.200 millones en 2004 y 24.800 millones en 2008 aproximadamente.

El Comité CEDAW ha planteado que "(...) El SERNAM parece ser un instrumento útil de supervisión y coordinación"<sup>189</sup>, valorándose positivamente su enfoque intersectorial

---

<sup>188</sup> GOBIERNO DE CHILE (2011) *Óp. cit.*

<sup>189</sup> *Intervenciones de las señoras Gabr y Bilbao en el vigésimo primer periodo de sesiones de las Naciones Unidas, en: COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER (1999b): CEDAW / C/ SR.443. Acta resumida de la 443ª sesión, Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 18 de la Convención, Informes periódicos segundo y tercero de Chile, Naciones Unidas, Nueva York.*

que se concibe como un modelo para otras iniciativas gubernamentales, incluidas las relativas a los pueblos indígenas, la juventud y las personas de edad. Así también ha reconocido los avances del Estado chileno en la construcción de un marco institucional para la igualdad, que comprende instituciones, instancias de coordinación, políticas y programas. Sin embargo, más recientemente, llama la atención sobre la insuficiente coordinación entre el SERNAM, el Parlamento y la sociedad civil, y recomienda mejorar dichos niveles de coordinación<sup>190</sup>.

Si bien el SERNAM está a cargo de una ministra – directora que forma parte del Gabinete Presidencial y coordina el Consejo de Ministros de la Igualdad, su estatus legal y administrativo de servicio dependiente de un ministerio (Ministerio de Planificación o Ministerio de Desarrollo Social), conlleva limitaciones en su labor de ente coordinador de las políticas de igualdad, en tanto su carácter de servicio restringe su actuación autónoma y sus facultades<sup>191</sup>. Por otra parte, aunque inicia en el 2000 un proceso de fortalecimiento de la autonomía de las Direcciones Regionales - SERNAM, tratando de superar un esquema centralista de dirección, lo cierto es que su ley de creación sustenta una estructura y gestión centralizada, que resta protagonismo y capacidad de decisión a las instancias regionales y no reconoce la importancia de políticas y programas acordes a las realidades regionales.

Una de los factores que imprime una lógica y dinámica particular al SERNAM es el perfil y estilo de gestión de sus funcionarias. Dicho estilo de gestión se ha caracterizado de

---

<sup>190</sup> *El Comité elogia al Estado parte por mejorar su marco institucional con el fin de acelerar la eliminación de la discriminación contra la mujer y promover la igualdad de género. Aunque manifiesta preocupación por la insuficiente coordinación existente entre el SERNAM y el Parlamento y la sociedad civil así como el hecho de que las mujeres desfavorecidas no estén suficientemente incluidas en los programas, planes de acción y políticas del SERNAM. El Comité recomienda al Estado que mejore su coordinación con el Congreso Nacional y la sociedad civil e incluya plenamente a todas las mujeres desfavorecidas en la preparación y aplicación de las políticas y los programas públicos. Véase: COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER (1999a): CEDAW / C/ CHL/ CO/ 5-6: Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto de Chile, adoptadas por el Comité en su 53º período de sesiones, Naciones Unidas, Nueva York.*

<sup>191</sup> *A fin de mejorar el estatus legal y administrativo del mecanismo nacional de la mujer, se presenta un proyecto de ley ante el Congreso Nacional en abril de 2014. Con él se crearía el Ministerio de la Mujer y de la Equidad de Género que fortalecería la institucionalidad de género a través de una Secretaría de Estado con capacidades normativas para desarrollar políticas y programas públicos intersectoriales y con pertinencia territorial a fin de enfrentar las principales discriminaciones y desventajas que experimentan las mujeres.*

técnico – elitista en tanto privilegia la transformación desde la incidencia en la agenda pública y las elites o autoridades decisorias de la política, así como una concepción de la acción política de “arriba hacia abajo”<sup>192</sup>. Ello tiene como resultado un quehacer centrado en las estructuras y los mecanismos institucionales, en concreto en las políticas públicas, y un cierto distanciamiento de las mujeres y sus organizaciones, punto reiterado de cuestionamiento hacia el SERNAM. Se afirma que el énfasis en los componentes técnicos y las reglas formales de la política pública, explica el alejamiento del SERNAM del contacto directo con las mujeres. Este alejamiento deriva en problemas de debilidad y deslegitimación del mecanismo nacional de la mujer frente a la ciudadanía. Pero quizás lo más importante conlleva fragilidad en la conformación de su base social, que tiende a debilitarse en el tiempo. De manera que el SERNAM resulta altamente exitoso en su estrategia de política pública, transversalidad y coordinación interinstitucional, pero deficitario en su vínculo con las mujeres.

## **2. ESTRUCTURAS DE GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD: COORDINACIÓN Y SEGUIMIENTO**

La gestión de las políticas de igualdad de Chile requiere de un entramado de instancias de nivel técnico y político que en lo fundamental asumen, junto al mecanismo nacional de la mujer, su coordinación y seguimiento en el nivel central y nivel regional, como son el Consejo de Ministros por la Igualdad, los Consejos Regionales de Igualdad de Oportunidades, las Mesas Técnicas de seguimiento del Plan Regional de Igualdad de Oportunidades PRIO, las Mesas de Mujeres y las Mesas Rurales.

El Consejo de Ministros para la Igualdad de Oportunidades fue creado en el 2000 por el Presidente de la República (Gobierno de Ricardo Lagos: 2000 – 2006). Su función central

---

<sup>192</sup> *Esta primera generación de funcionarias, que imprime un sello particular a la gestión del mecanismo nacional de la mujer, provienen de organismos no gubernamentales que actuaron en contra de la dictadura y se relacionan con el mundo de las consultorías, los organismos internacionales y la academia. Su estilo de gestión resulta en: a) una posibilidad de instalar en la agenda pública una visión de género y equidad; b) una concepción de la conformación de agenda como gestión en los espacios propios de las elites decisoras de la política chilena; y c) una valoración de los componentes técnicos y de las reglas formales de la política social. Véase: ZAREMBERG, GISELA (2004), *Alpargatas y libros: estilos de gestión, género y política social en Argentina y Chile*, CEPAL, Santiago.*

es supervisar y dar cumplimiento al plan de igualdad de oportunidades y en particular impulsar políticas específicas de género en ministerios, servicios y empresas del Estado<sup>193</sup>. Por primera vez, el 8 de marzo de 2002, el Consejo solicita a los ministerios definir sus compromisos de igualdad. Cabe aclarar que dichos compromisos no se vinculan con la política de igualdad, o bien no definen ni objetivos ni medidas de una política de igualdad, en su lugar se argumentan que definen una agenda de trabajo a nivel técnico con los sectores. Por ejemplo, el Consejo en 2005 avala un conjunto de compromisos que se asemeja más a la lógica de compromisos de gestión de los PMG, que a la lógica de orientaciones generales o lineamientos estratégicos de los planes de igualdad de oportunidades<sup>194</sup>.

El Consejo está conformado por autoridades (ministros y ministras) de las siguientes instancias: Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, Ministerio de Planificación y Cooperación; Ministerio de Salud, Ministerio de Educación; Ministerio de Justicia; Ministerio del Interior; Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Ministro o Ministra Directora del Servicio Nacional de la Mujer. Participan como invitados permanentes: el Director o Directora de Presupuestos, el Director o Directora de la División de Coordinación Interministerial del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Se establece también una Secretaría Ejecutiva del Consejo, a cargo del SERNAM. Así también se indica que cada ministro o ministra debe designar una persona asesora técnica permanente, que formara parte de un equipo técnico responsable del análisis y seguimiento de las decisiones del Consejo de Ministros. En su punto 10 se establece que el Consejo dará cuenta al país sobre los avances logrados en su función cada 8 marzo.

---

<sup>193</sup> Esta instancia se crea en el año 2000 mediante Instructivo Presidencial Número 15: 24 agosto del 2000. En su punto 4 se señala la necesidad de que cada ministerio, servicio y empresa del Estado, incorpore el Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres en sus políticas. En el punto 5 se plantea como función central de este Consejo el supervisar y dar cumplimiento al Plan.

<sup>194</sup> SERVICIO NACIONAL DE LA MUJER (2005b) Óp. cit.

En 2006, en el primer gobierno de Michelle Bachelet Jeria, se ratifica<sup>195</sup> el Consejo de Ministros para la Igualdad, como instancia encargada de impulsar y supervisar el cumplimiento de las políticas y actividades a cargo de los ministerios, servicios y empresas del Estado, en el marco del plan de igualdad de oportunidades. Aunque se mantiene su integración original, en adelante pasa a ser presidido por la Ministra Directora del SERNAM. La Secretaría Ejecutiva queda a cargo de la Subdirectora del SERNAM.

Otros cambios en aspectos de funcionamiento del Consejo se aprueban en 2012<sup>196</sup>. Se indica que cada ministerio, servicio y empresa del Estado debe incorporar en su política institucional el plan de igualdad y la agenda de género. De igual manera se ratifica y actualiza el Consejo: se incorpora el Ministerio de Desarrollo Social y el MINAGRI. También se dice que las decisiones adoptadas por el Consejo constituirán recomendaciones para todos los ministerios. Un aspecto de gran relevancia es que se señala que el Consejo tendrá su expresión regional a través de las Comisiones Regionales de Igualdad de Oportunidades, que serán presididas por el Intendente y cuya Secretaría Ejecutiva estará a cargo del Director o Directora Regional del SERNAM.

La evaluación del primer Plan señaló la institucionalización del enfoque de género, como una de sus principales debilidades, planteándose que los avances dependían todavía en gran medida de las voluntades personales de autoridades y funcionarios. En función de lo anterior, se plantea que institucionalizar conlleva atribuir en forma estable nuevas responsabilidades dentro del Estado, crear instancias apropiadas y asignar recursos humanos y financieros. La institucionalización de género se visualiza como un proceso de largo aliento, que tiene que ser planificado y programado en el marco de la reestructuración y modernización del Estado, pero que también conlleva un cambio en la mentalidad de autoridades y el personal de nivel técnico. Un aspecto que se concibe como estratégico es la formación en género y en metodologías para la formulación y seguimiento de las políticas, lo que demanda intensificar el trabajo del SERNAM en

---

<sup>195</sup> CHILE, *Instructivo Gabinete Presidencial N° 003. Ratifica y actualiza Consejo de Ministros para la Igualdad de Oportunidades. Publicación 21 de junio 2006. abril 2014, ([http://transparenciaactiva.presidencia.cl/normativa\\_a8.html](http://transparenciaactiva.presidencia.cl/normativa_a8.html))*.

<sup>196</sup> CHILE, *Instructivo Presidencial Número 004. Ratifica y actualiza Instructivo Presidencial que Creó el Consejo de Ministros y Ministras para la Igualdad de Oportunidades. Publicación 18 octubre, 2012. abril 2014, ([http://transparenciaactiva.presidencia.cl/normativa\\_a8.html](http://transparenciaactiva.presidencia.cl/normativa_a8.html))*.



ambos sentidos. En tanto las debilidades que se identifican se relacionan con deficiencias en el seguimiento y monitoreo de las políticas. Así también se propone, como otro asunto estratégico para superar debilidades del primer Plan, la conformación de una instancia supra- ministerial encargada de impulsar y monitorear su cumplimiento. En razón de lo anterior, se crea el Consejo de Ministros para la Igualdad<sup>197</sup>. Por decisión de esta instancia, cada ministerio debe definir y suscribir anualmente “Compromisos Ministeriales de Igualdad” que deben ser coherentes con las prioridades ministeriales y con el Plan, visualizándose dichos compromisos como instrumentos para la transversalidad.

El Consejo de Ministros por la Igualdad también asume a partir del 2006 el seguimiento de la Agenda de Género, lo que queda formalmente establecido en el Instructivo Presidencial No 004 (2012), tal y como se indicó.

Por su parte, los Consejos Regionales de Igualdad de Oportunidades<sup>198</sup>, existen antes del Consejo de Ministros, siendo más bien homólogos de dicho consejo en las regiones<sup>199</sup>. Esta instancia es dirigida por el Intendente y la integran Secretarios/as Regionales Ministeriales (SEREMI) quienes sancionan los compromisos regionales. Su función es definir compromisos regionales para la igualdad y dar seguimiento a sus avances. Es una instancia de control político y toma de decisiones

Las Mesas Técnicas de seguimiento del Plan Regional de Igualdad de Oportunidades (PRIO), son instancias técnicas, encargadas de la coordinación y el seguimiento de los compromisos regionales. Participan en dicha instancia responsables técnicos de los servicios y reparticiones públicas vinculadas a la ejecución del plan. Las Mesas, en algunas regiones, son sustituidas por una gestión bilateral con sectores. Es decir, el seguimiento al plan se hace mediante reuniones bilaterales entre SERNAM y

---

<sup>197</sup> SERVICIO NACIONAL DE LA MUJER (2005a), *Óp. cit.*

<sup>198</sup> Estos Consejos (similar a las instancias técnicas regionales) se crean y formalizan mediante Resoluciones Exentas del Gobierno Regional / Ministerio del Interior, Intendencia Regional. El Consejo generalmente está conformado por Gobernación Provincial y las Secretarías Regionales Ministeriales de Justicia, Agricultura, Salud, Economía, Educación, Trabajo y Previsión Social, Obras Públicas, Planificación y Coordinación, Vivienda, Ministerio de Gobierno y Dirección Regional PRODEMU.

<sup>199</sup> Las primeras comisiones de este tipo se crean en 1996.

sectorialistas de los distintos servicios. Estas Mesas Técnicas, en su gran mayoría, son convocadas por el SERNAM en las regiones.

Las Mesas de Mujeres cumplen una función de seguimiento de los compromisos por parte de las mujeres. Son mecanismos fundamentalmente de control ciudadano a la gestión y ejecución del plan. Están conformadas por mujeres de la sociedad civil vinculadas a organizaciones y a la acción del SERNAM, en particular a los programas de violencia intrafamiliar y programas productivos. Estas instancias presentan características y funcionamiento heterogéneo dependiendo también de las características de la región.

Por su parte, las Mesas Rurales se encuentran conformadas por personal de instituciones y mujeres de la sociedad civil organizada. Tienen un énfasis en asuntos del desarrollo económico rural y en particular en la cuestión productiva. En este sentido, participan en dichas instancias sectores e instituciones del ámbito agrícola y pequeñas productoras campesinas.

Es importante resaltar que los planes de igualdad de Chile se traducen en planes de igualdad regionales, que se ajustan a las líneas generales del plan nacional y a la vez rescatan las demandas particulares de la región. El plan de igualdad logra bajar y permear a las regiones, que además cuentan con mecanismos específicos de coordinación y seguimiento de índole política y técnica, así como también mecanismos de control ciudadano de las mujeres en torno al cumplimiento de los PRIO.

Los Planes Regionales de Igualdad de Oportunidades PRIO y la estrategia de transversalidad en regiones, en buena parte, depende de la Directora Regional del SERNAM y de su equipo de trabajo. El esquema de gestión de los planes de igualdad presenta un fuerte énfasis en lo regional, por cuanto su seguimiento y coordinación se realiza principalmente en las regiones mediante mecanismos e instancias políticas y técnicas. No obstante, dicha gestión regional del plan presenta también limitaciones asociadas a la alta rotación de autoridades locales y personal de los servicios, que se traduce en interrupciones en la gestión y en el avance del PRIO.

Una fortaleza de la experiencia chilena de gestión de políticas de igualdad es que brinda la posibilidad de que las estructuras y mecanismos de seguimiento se adapten a las particularidades de las regiones. Incluso ofrece la alternativa a las regiones de definir su propio modelo de operación. La estructura de un consejo regional y mesas técnicas y de

control ciudadano no es asumida por todas las regiones, en tanto algunas organizan su propio sistema para la gestión del PRIO. De igual manera, el desempeño de estas estructuras de gestión es heterogéneo y depende de características particulares de la región, pero especialmente, como se señaló, del equipo regional SERNAM<sup>200</sup>.

La gestión de planes de igualdad en las regiones permitió establecer compromisos regionales y el involucramiento de distintos sectores. Las regiones definen objetivos y lineamientos propios a partir del plan nacional. Esto se hace mediante un proceso participativo en que se incorporan propuestas de las mujeres de la sociedad civil y se definen prioridades y acciones, según particularidades de la región. A partir de este momento, "el plan pierde prioridad a nivel nacional, dejando de operar como una herramienta de planificación para el SERNAM a nivel central". Esto coincide con modificaciones organizacionales en el mecanismo nacional de la mujer, que implican cambios sustantivos en el seguimiento y monitoreo de las regiones. Hasta el momento, la Subdirección del SERNAM se encargó del seguimiento directo a las regiones, pero en adelante se impulsa una política de mayor autonomía regional. En un primer momento, el nivel central solicita a las regiones el impulso de los consejos regionales y las mesas técnicas y, en un segundo momento, el seguimiento del plan regional de igualdad<sup>201</sup>. En adelante, el vínculo entre el nivel central y las regiones se da a través del apoyo político y el seguimiento a la gestión de las Directoras Regionales. Esto posibilitó mayores niveles de autonomía de las estructuras regionales del mecanismo nacional de la mujer.

---

<sup>200</sup> *SERVICIO NACIONAL DE LA MUJER (2005b) Óp. cit.*

<sup>201</sup> *Ibíd., pág. 29.*

# CAPÍTULO TERCERO: ESTUDIO DE CASO DE LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD DE COSTA RICA

## I. EL CONTEXTO DE LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD DE COSTA RICA

La democracia como forma de gobierno caracteriza el contexto político en que se desarrollan las políticas de igualdad de Costa Rica. Entre 1996, que se impulsa la primera política de igualdad, como fue el Plan de Igualdad entre Mujeres y Hombres (PIOMH) y 2012, que finaliza la puesta en marcha del primer Plan de Acción de la Política de Igualdad y Equidad de Género (PIEG), tiene lugar la sucesión de cinco gobiernos democráticos y el debilitamiento del bipartidismo, que marcó fuertemente la vida político electoral del país en los años ochenta y noventa del pasado siglo<sup>202</sup>. La estabilidad y la continuidad de los procesos democráticos generan condiciones favorables para la promoción de la igualdad y el empoderamiento de las mujeres.

De igual manera, se profundiza, en la década de los noventa, el proceso de transformación del modelo de crecimiento económico, basado en la liberalización de la economía, la apertura económica, la diversificación productiva y la atracción de inversión extranjera. Ello tendrá una serie de repercusiones económicas y sociales, particularmente en las estructuras productivas y de empleo y en la inserción de las mujeres en la nueva economía y el mercado laboral.

La transformación del modelo económico se inicia en la segunda mitad de la década de los ochenta, mediante la firma y ejecución de dos programas de ajuste estructural – el

---

<sup>202</sup> Tres gobiernos bajo la conducción del Partido Liberación Nacional (PLN) de corte socialdemócrata: José María Figueres Olsen (1994 – 1998), Oscar Arias Sánchez (2006 – 2010), Laura Chinchilla Miranda (2010 – 2012) y dos gobiernos bajo la conducción del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) de corte socialcristiano: Miguel Ángel Rodríguez Echeverría (1998-2002)) Abel Pacheco de la Espriella (2002 – 2006). Entre 1990 - 2010 Costa Rica experimentó importantes cambios a nivel político, económico y social. Durante el periodo, si bien la democracia como sistema político mantuvo su permanencia y funcionamiento, los partidos políticos tradicionales que habían controlado el aparato estatal desde 1948 – el socialdemócrata PLN y el conservador Unificación Nacional, que más tarde pasó a llamarse PUSC – entran en una profunda crisis producto no solo de escándalos de corrupción sino también por su incapacidad para manejar el Estado y dar respuesta a problemas nacionales capitales, tales como la falta de inversión pública, el estancamiento en la reducción de la pobreza y la creciente desigualdad.

primero en 1985 y el segundo en 1988 -, que comenzarán a orientar la política económica del país<sup>203</sup> y, específicamente, la configuración del nuevo esquema de crecimiento económico de promoción de exportaciones no tradicionales, apertura comercial y reinserción de la economía costarricense en los mercados internacionales. Este proceso de ajuste se caracteriza por su carácter heterodoxo y gradual<sup>204</sup>, catalogándose el país como un “reformador lento”. Será hasta 2007 cuando se firma el Tratado de Libre Comercio con Estado Unidos, que se producen cambios centrales que demandaba el nuevo modelo, como la apertura de áreas claves, tales como el mercado de seguros, la generación eléctrica y la telefonía.

El crecimiento económico en el período 1990 – 2003 fue superior a la tasa mundial, al promedio de América Latina y al de los países desarrollados, aunque por debajo de Asia. En lo que respecta al PIB per cápita, Costa Rica exhibió un desempeño superior al promedio mundial, al de países desarrollados y al promedio latinoamericano<sup>205</sup>. Otro aspecto destacable es el aumento sostenido del volumen exportador. Según datos del Banco Central de Costa Rica (BCCR) el valor de los bienes que en 1985 el país exportaba (a precios corrientes y en dólares) eran tan solo 941.3 millones, en 1995 suben 3.475.9 millones, en 2005 a 7.026.5 millones y en 2012 a 11.433.4 millones. Sin embargo, el

---

<sup>203</sup> *En la década de los ochenta se firmaron cinco convenios con el Fondo Monetario Internacional FMI, dos Programas de Ajuste Estructural con el Banco Mundial BM y varios tipos de acuerdos de donación y empréstitos con la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Entre las reformas patrocinadas por estos organismos destacan: apertura comercial y cambiaria; modernización del sistema tributario; liberación financiera; privatizaciones; reforma laboral; independencia del Banco Central; zonas de libre comercio; reforma de los Regímenes de Pensiones; reorientación de los subsidios de la oferta hacia la demanda. Véase: LORA, E. y PÁGES, C (1997): La legislación laboral en el proceso de reformas estructurales de América Latina y el Caribe, Departamento de Investigaciones del Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.*

<sup>204</sup> *La reforma del Estado planteaba la privatización de empresas públicas, la reducción del gasto y el empleo público y la ruptura de los monopolios estatales en el sector financiero, seguros, telecomunicaciones y energía. El Estado no redujo el tamaño de su planilla ni sus márgenes de acción. Manteniendo el control de los principales bancos del país y los monopolios de la producción de energía, telefonía, venta de seguros y de combustibles. Aunque si se crearon una variedad importante de incentivos para atraer inversión y favorecer la diversificación de la producción con miras a la exportación. De manera que, pese a que muchas de las reformas orientadas a la liberalización económica, se consideraban fundamentales, no se realizaron, el país siguió su marcha hacia una economía volcada hacia el exterior.*

<sup>205</sup> *ARIAS, R. y MUÑOZ, J. J.: “La reforma económica y su impacto social en Costa Rica durante el período de ajuste estructural: apuntes críticos para el análisis”, en Economía y Sociedad, No 31 y 32, 2007, págs. 5 -34.*

proceso de liberalización económica y la priorización de la producción para el exterior, se acompañan de importantes limitaciones y contradicciones, como la falta apoyo estatal para quienes producen para el mercado interno; la incapacidad del modelo de favorecer una integración vertical de la producción; la diferenciación regional producto de la concentración de la producción en el centro del país y en otras pocas zonas de atractivo turístico y exportador. La profundización del nuevo modelo de desarrollo favorece procesos de exclusión social y laboral de importantes sectores de la población, en particular de personas jóvenes y mujeres<sup>206</sup>.

El crecimiento económico experimentado en estos años no ha permitido mejorar las condiciones de vida de la mayor parte de la población. La no disminución de los niveles de pobreza y la concentración de la riqueza evidencian que la expansión económica no coincide con prosperidad social y desarrollo<sup>207</sup>.

En lo que respecta a la política social, se presentan cambios significativos a partir de la instalación del nuevo modelo. De una política social con objetivos de universalización de la cobertura y de acceso generalizado a los servicios sociales se transita a una política social de corte asistencialista, que busca, ante todo, controlar el deterioro en las condiciones de vida de la población, en especial de los grupos más pobres y vulnerables. Si bien la inversión social pública (ISP) tiende a focalizarse, es importante señalar que en la primera década del Siglo XXI crece en su conjunto y especialmente en los dos sectores

---

<sup>206</sup> OBSERVATORIO MERCADO LABORAL (2011), *Actualización del Diagnóstico para la Política de Empleo*, Documento de trabajo, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, San José, Costa Rica.

<sup>207</sup> *En los últimos años la expansión de la economía no ha coincidido con la prosperidad social, a diferencia de lo ocurrido durante el periodo de 1950 - 1975. Durante el período 1991 - 2004 el PIB creció a una tasa anual promedio del 4.65%, que equivale a un 2.40% en términos per cápita, mientras que el ingreso nacional disponible per cápita creció un 2.04%. También, en los últimos 10 años el crecimiento del Producto Interno Bruto PIB no fue suficiente para reducir el umbral de la pobreza y coincidió más bien con un proceso de concentración de la riqueza, más que en cualquier otro país de Centroamérica. Estos resultados indican que si bien el crecimiento ha sido satisfactorio, gran cantidad de la riqueza generada sale del país en forma de utilidades. Por tanto, los beneficios que se obtienen para ser distribuidos como ingreso nacional disponible para el consumo de las familias, son muy bajos en comparación al excedente generado. Si a lo anterior, se suma la mayor concentración de los ingresos, en donde el 20% más rico de la población recibe el 53% de los ingresos, no cabe duda que esta estrategia ha contribuido de forma moderada al crecimiento, pero no se podría afirmar que haya contribuido al desarrollo. Ibid., págs. 30 – 34.*

con mayores posibilidades de beneficiar a la población, como son la educación y la salud<sup>208</sup>.

Bajo este contexto político – económico, cabe destacar la década de los noventa en Costa Rica como un periodo clave en la configuración de un marco jurídico para el avance en los derechos humanos de las mujeres y de un marco institucional para la promoción de la igualdad.

La aprobación en 1990 de la Ley de Promoción Social de la Igualdad<sup>209</sup> marcó el inicio de un período prolífero en la creación o ampliación de legislación para la protección de los derechos de las mujeres<sup>210</sup>, especialmente la segunda mitad de la década. La Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia<sup>211</sup>, la reforma al Código

---

<sup>208</sup> En el período 2005 – 2010 la ISP real por habitante creció en 17.6% para un crecimiento promedio anual del 3.3%. Sin embargo cuando se ve la década en su conjunto (2000 – 2010), el crecimiento real promedio por persona fue de 1.5% y el acumulado de 16.2%. Pese a ello, debe señalarse que mientras el promedio de inversión real per cápita entre 1980 y 1990 fue de ₡221.190.1 entre 2000 y 2010 el promedio fue ligeramente superior ₡228.054.5. Esto significa que si en términos reales el gasto social total en la última década fue casi 40% mayor a la del periodo 1980-1990, pero por habitante el aumento real fue de tan solo un 3.0%. Véase: TREJOS J. D. (2011): *La inversión social en un contexto de restricciones fiscales y recuperación económica; Programa Estado de la Nación*, San José, pág. 7.

<sup>209</sup> COSTA RICA, Ley N° 7142. *Ley de promoción de la igualdad social de las mujeres*. Publicación 26 de marzo de 1990. Mayo 2014, Disponible en [http://www.asamblea.go.cr/Centro\\_de\\_Informacion/Consultas\\_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero\\_Ley=7142](http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero_Ley=7142)

<sup>210</sup> INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES (2007b): *Política Nacional para la Igualdad y la Equidad de Género 2007 – 2017*, Colección Documentos No 44, San José, pág. 11.

<sup>211</sup> COSTA RICA, Ley N° 7.476. *Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia, que prohíbe y sanciona el acoso u hostigamiento sexual, como práctica discriminatoria por razón de sexo, en las relaciones laborales y en la docencia*. Publicación 3 de febrero, 1995. mayo 2014, ([http://www.asamblea.go.cr/Centro\\_de\\_Informacion/Consultas\\_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero\\_Ley=7476](http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero_Ley=7476)).

Electoral<sup>212</sup>, la Ley de Uniones de Hecho<sup>213</sup>, la Ley contra la Violencia Doméstica<sup>214</sup> y la Ley de Creación del Instituto Nacional de las Mujeres<sup>215</sup> (INAMU) (1998) fueron algunas de las leyes sancionadas durante estos años.

Cabe señalar que en 1985 Costa Rica ratificó la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y en 2001 su Protocolo Facultativo. Mientras que ratificó en 1995 la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, conocida como la Convención de Belem do Pará.

La reforma al Código Electoral de 1996, que estableció una cuota mínima del 40% de participación femenina en las instancias partidarias y en las papeletas para los puestos de elección popular, constituye uno de los avances normativos más significativos de los años noventa, que posteriormente dio lugar a resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) a fin de aclarar y precisar las obligaciones y responsabilidades de los partidos políticos en el acatamiento de esta cuota mínima.

El proceso de configuración del marco institucional de la igualdad alcanza su punto álgido con la creación en 1998 del INAMU. El mecanismo nacional de la mujer eleva sustantivamente su estatus administrativo, transformándose del Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia (CMF), institución adscrita al Ministerio de Cultura,

---

<sup>212</sup> COSTA RICA, Ley N° 7.563. *Reforma a los artículos 58 y 60 del Código Electoral, que obliga a los partidos políticos a contemplar, dentro de sus estatutos, mecanismos que garanticen como cuota mínima el 40% de participación política de las mujeres en las delegaciones a las asambleas distritales, cantonales y provinciales, así como en las papeletas para los puestos de elección popular. Publicación 28 de noviembre, 1996, mayo 2014*, ([http://www.asamblea.go.cr/Centro\\_de\\_Informacion/Consultas\\_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero\\_Ley=7653](http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero_Ley=7653)).

<sup>213</sup> COSTA RICA, Ley N° 7.532. *Ley de Uniones de Hecho (reforma al Código de Familia). Publicación 8 de agosto, 1995. mayo 2014*, ([http://www.asamblea.go.cr/Centro\\_de\\_Informacion/Consultas\\_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero\\_Ley=7532](http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero_Ley=7532)).

<sup>214</sup> COSTA RICA, Ley N° 7.586. *Ley contra la Violencia Doméstica, que establece y regula la aplicación de las medidas de protección necesarias para garantizar la vida, integridad y dignidad de las víctimas de la violencia doméstica, especialmente a las víctimas de violencia en las relaciones de pareja y en las que exista abuso sexual incestuoso. Publicación 10 de abril, 1996. mayo 2014*, ([http://www.asamblea.go.cr/Centro\\_de\\_Informacion/Consultas\\_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero\\_Ley=7586](http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero_Ley=7586)).

<sup>215</sup> COSTA RICA, Ley N° 7.801. *Creación del Instituto Nacional de las Mujeres. Publicación 18 de mayo, 1998. mayo 2014*, ([http://www.asamblea.go.cr/Centro\\_de\\_Informacion/Consultas\\_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero\\_Ley=7801](http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero_Ley=7801)).



Juventud y Deportes, al Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), una institución autónoma del Estado costarricense con personería jurídica y patrimonio propios, que entre sus atribuciones tiene el impulso de la política nacional para la igualdad y la equidad de género.

Además del mecanismo nacional de las mujeres y las Oficinas Ministeriales de la Mujer (OMM) en el gobierno central, a partir de 1994 se comienzan a crear mecanismos complementarios y de diverso tipo en el conjunto del Estado. Una institucionalidad de la igualdad de género que se amplía de manera acelerada, sumándose las Oficinas Municipales de la Mujer (OFIM) y las Comisiones Municipales de la Mujer (CMM).

A finales de los años noventa se crea la Comisión Permanente Especial de la Mujer en la Asamblea Legislativa, que conoce y dictamina proyectos de ley que afectan o se relacionan con las mujeres. A su vez, se crean instancias especializadas en mujer y género en las universidades públicas (institutos o centros de investigación, maestrías), con dos importantes resultados para el fortalecimiento de la institucionalidad de género, la formación de recurso humano especializado y la generación de insumos conceptuales y metodológicos a fin de orientar su quehacer y políticas<sup>216</sup>. A todo este entramado institucional, se adiciona la Defensoría de la Mujer que surge a principios de los noventa con la aprobación de la Ley de Promoción Social de la Mujer y en 1993 pasa a formar parte de la Defensoría de los Habitantes.

## **1. EL MARCO JURÍDICO DE LA IGUALDAD Y LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES**

Como se señaló anteriormente, los avances en el fortalecimiento del marco jurídico y normativo de la igualdad fueron sumamente positivos en los años noventa. Incluso el diagnóstico que sustenta la PIEG indica que se trató de un periodo de acelerado avance

---

<sup>216</sup> El Centro de Investigación en Estudios de la Mujer (CIEM) en la Universidad de Costa Rica (UCR), el Instituto de Estudios de la MUJER (IEM) en la Universidad Nacional (UNA), el Programa Institucional para la Equidad de Género en la Universidad Nacional Estatal a Distancia (UNED), el Programa de Equidad de Género en el Instituto Tecnológico Costarricense (ITCR) y el Programa de Maestría de Estudios de la Mujer, como un programa conjunto de la UCR y la UNA.

en el componente formal – formativo, que no logra sostenerse en el tiempo<sup>217</sup>. Se aprueban una gran cantidad de leyes y decretos ejecutivos en áreas claves como violencia, participación política y mecanismos institucionales. Se plantea que este período de avances normativos culmina con la aprobación de la Ley de Paternidad Responsable<sup>218</sup> en 2001 y a partir de este momento se produce una especie de paralización y de mayores dificultades para la sanción de nueva legislación y la ampliación del marco jurídico de la igualdad. Al respecto se apunta: “Entre el 2002 y el 2007, la creación de nueva legislación muestra una situación de estancamiento, reflejo de la falta de consenso que se ha dado en el Poder Legislativo para aprobar leyes o reformas consideradas urgentes en temas como: violencia doméstica, acoso sexual, explotación sexual de niñas y adolescentes, maltrato a mujeres con discapacidad y adultas mayores, reformas al régimen del servicio doméstico, al Código Electoral y modificaciones al Código de Familia en lo que concierne a patrimonio familiar”<sup>219</sup>.

Sin embargo, cabe señalar que esta especie de estancamiento llega a su fin en 2007 con la aprobación de la Ley de la Penalización de la Violencia<sup>220</sup>, que durante varios años estuvo en discusión en la corriente legislativa. En el período 2007 – 2013 se activa nuevamente la aprobación de legislación para la promoción de la igualdad y el empoderamiento de las mujeres. Se promulga nueva legislación (penalización de la violencia, trata), se sancionan reformas de leyes específicas (violencia doméstica, hostigamiento sexual) y del Código Electoral (paridad y alternancia) y del Código de Trabajo (protección de las trabajadoras domésticas)<sup>221</sup>.

---

<sup>217</sup> INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES (2007b) *Óp. cit.*

<sup>218</sup> COSTA RICA, Ley N° 8.101. *Ley de Paternidad Responsable*, Publicación 16 de abril, 2001. mayo 2014, ([http://www.asamblea.go.cr/Centro\\_de\\_Informacion/Consultas\\_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero\\_Ley=8101](http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero_Ley=8101)).

<sup>219</sup> INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES (2007b) *Óp. cit. pág. 21.*

<sup>220</sup> COSTA RICA, Ley N° 8.589. *Penalización de la Violencia contra las Mujeres, que penaliza la violencia contra las mujeres y establece la figura jurídica del femicidio*. Publicación 30 de mayo, 2007. junio 2014, junio 2014, ([http://www.asamblea.go.cr/Centro\\_de\\_Informacion/Consultas\\_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero\\_Ley=8589](http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero_Ley=8589))

<sup>221</sup> *Las leyes aprobadas en el período 1995 – 2013 se agrupan en tres grandes ámbitos. Ámbito socio-económico y laboral. Incorporación del Título Undécimo al Código de Trabajo: Prohibición de Discriminar (Ley N° 8107: 2001), que contempla un nuevo título al Código de Trabajo con el objetivo de prohibir toda discriminación por razones de edad, etnia, género o religión.*

---

Ratificación del Convenio 189 sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (Ley 9169: 2011). Ley del Trabajo Doméstico Remunerado (Ley N° 8726: 2009), que define y delimita el concepto de trabajadoras domésticas, mejora sus condiciones laborales, en particular la jornada ordinaria efectiva de ocho horas en jornada diurna y establece condiciones específicas para las jóvenes trabajadoras domésticas de 15 a 19 años, entre otros. Ley de Atención a las Mujeres en Condiciones de Pobreza (Ley N° 7769: 1998), que provee el fundamento jurídico nacional para tomar las medidas necesarias a fin de desarrollar acciones dirigidas a las mujeres que viven en condiciones de pobreza. Ley General de Protección a la Madre Adolescente (Ley N° 7735: 1998), que regula todas las políticas, las acciones, así como los programas preventivos y de apoyo que las instituciones gubernamentales dirijan a las mujeres adolescentes embarazadas y madres. Ley de Uniones de Hecho (reforma al Código de Familia, Ley No 7532: 1995. Ley de Pensiones Alimentarias (Ley 7654: 1996). Ley de Paternidad Responsable (Ley N° 8101: 2001), que crea un mecanismo jurídico para definir la filiación de las niñas y los niños nacidos fuera del matrimonio desde la propia sede administrativa y facilita la filiación sobre la base de una prueba pericial científica. **Autonomía física de las mujeres.** Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia (Ley N° 7476: 1995), que prohíbe y sanciona el acoso u hostigamiento sexual en tanto, práctica discriminatoria por razón de sexo, en las relaciones laborales y en la docencia. Ley contra la Violencia Doméstica (Ley N° 7586: 1996), que establece y regula la aplicación de las medidas de protección necesarias para garantizar la vida, integridad y dignidad de las víctimas de la violencia doméstica, especialmente a las víctimas de violencia en las relaciones de pareja y en las que exista abuso sexual incestuoso. Ley contra la Explotación Sexual de las Personas Menores (Ley N° 7899: 1999), que reforma el Código Penal en lo relativo a los delitos de violación, relaciones sexuales con personas menores de edad, relaciones sexuales remuneradas con personas menores de edad, abusos sexuales contra personas menores de edad e incapaces, abusos sexuales contra personas mayores de edad, corrupción, corrupción agravada, proxenetismo, proxenetismo agravado, rufianería, trata de personas, fabricación o producción de pornografía y difusión de pornografía. Ley que prohíbe el matrimonio con personas menores de 15 años (Ley N° 8571: 2007). Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres (Ley N° 8589: 2007), que penaliza la violencia contra las mujeres y establece la figura jurídica del femicidio. Ley de Creación del Sistema Nacional para la Atención y Prevención de la Violencia contra las Mujeres y Violencia Intrafamiliar (Ley N° 8688: 2008), que contempla mecanismos de coordinación política y técnica y de seguimiento – monitoreo de las políticas públicas en la materia. Reforma a la Ley de Hostigamiento Sexual (Ley N° 8805: 2010) que amplía el espacio de protección de las víctimas de este tipo de violencia. Reforma a la Ley de Violencia Doméstica (Ley N° 8925: 2011), que establece nuevas responsabilidades para la ampliación de la oferta de servicios a mujeres víctimas de violencia. Ley contra la trata de personas y creación de la Coalición Nacional Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes (Ley N° 9095: 2013), que penaliza el delito de la trata en sus diferentes modalidades, crea la Coalición Nacional Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas (CONATT) como órgano permanente para la promoción de políticas para la prevención y atención de la trata y un Fondo Nacional de Prevención y Atención a Víctimas de Trata. **Participación política y toma de decisiones de las mujeres.** Reforma a los artículos 58 y 60 del Código Electoral (Ley 7653: 1996), que obliga a los partidos políticos a contemplar, dentro de sus estatutos, mecanismos que garanticen como cuota mínima el 40% de participación política de las mujeres en las delegaciones a las asambleas distritales, cantonales y provinciales, así como en las papeletas para los puestos de elección popular. Reforma al Código Electoral (Ley N° 8765: 2009), que establece la paridad para las nóminas de candidaturas a puestos de elección popular, delegaciones y órganos internos de los partidos. Véase: GOBIERNO DE COSTA RICA (2014): Informe del Estado de Costa Rica sobre la aplicación de la Plataforma de Acción de Beijing (1995) y los resultados del Vigésimo Tercer Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas en el contexto

A partir del 2007 dos ámbitos de avance destacado del componente jurídico son la participación política y la violencia contra las mujeres.

El establecimiento del mecanismo de cuota del 40 % y la paridad y alternancia política, destacan en materia de participación política y en ambos casos implicaron reformas del Código Electoral. La primera reforma en 1996 establece el sistema de cuotas de un 40% de mujeres en la estructura partidaria y en los puestos de elección popular (Ley 7653 del 28 de noviembre de 1996) y la segunda contempla la paridad y el mecanismo de alternancia (Ley 8765 del 19 de agosto del 2009). Los efectos jurídicos de estas reformas implicaron cambios sustantivos en la participación y representación política de las mujeres, así como importantes pronunciamientos de carácter electoral y constitucional en la interpretación de la misma<sup>222</sup>. Fue así como el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE)

---

*del 20° aniversario de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer y la aprobación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing 2015. San José.*

<sup>222</sup> El TSE emite la Resolución No 1863 (23 de setiembre 1999), que precisa la obligación de los partidos políticos de ubicar a las mujeres en las nóminas en puestos elegibles. Esto por cuanto en la práctica y con el propósito de cumplir con el mecanismo de cuota, se ubicaron en puestos no elegibles en una primera fase. A su vez, la Sala Constitucional en la Resolución 2001-03419, reafirmó que el sistema de cuotas no es lesivo del principio de igualdad, sino resulta adecuado para lograr equilibrio en la participación en los órganos de expresión partidaria en los partidos políticos, disponiendo un trato favorable para la mujer, en razón de la discriminación real que en su contra ha producido la situación prevaleciente antes del dictado de la norma cuestionada a favor de la mujer. Además se estima que la normativa impugnada es razonable pues a través de una acción afirmativa se permite la participación de la mujer en los procesos políticos a los cuales, anteriormente, no tenía ningún acceso garantizado, con lo cual la norma resulta ser idónea para una solución parcial de la desventaja para la mujer en relación con la representación popular, con lo cual, a la vez, se garantiza el principio de igualdad. Véase: COSTA RICA, Resolución de la Sala Constitucional 2001-03419, Publicación 2 de mayo 2001. junio 2014, (<http://sitios.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional/Constitucion%20Politica/Sentencias/2001/01-03419.htm>). De igual manera, ante el cuestionamiento constitucional del mecanismo de alternancia por sexo (mujer-hombre, hombre-mujer) creado para hacer efectiva la paridad, la Sala Constitucional en su Resolución 2012-1966 (17 de febrero, 2012), posiciona que el principio de igualdad es un principio rector de la democracia constitucional y permea todo el sistema político y jurídico, no sólo en su dimensión subjetiva, sino objetiva. Señala que: "... ninguna política ni norma puede abstraerse de cumplir con este principio básico, que en el caso concreto, ni siquiera significa dar un trato mayor a favor de las mujeres o de los hombres, ya que el tratamiento para ambos es el mismo en porcentaje y modalidad. Lo que pretende el mecanismo de la alternancia, como bien lo apunta el Tribunal Supremo de Elecciones, es incorporar la diversidad de género a la democracia, en igualdad de condiciones para ambos géneros. Este mecanismo busca... garantizar las mismas oportunidades de resultar electas o electos en los lugares de mayor posibilidad tanto a hombres para mujeres. Por el contrario, la ausencia del mecanismo de la alternancia dejaría a los partidos políticos en la libertad de proponer una nómina de candidatos según sus intereses, con la posibilidad de que aun respetando la paridad (50% para cada género), las mujeres terminen en el "piso" de la lista - como ha sucedido en el

emitió varias resoluciones (entre 1999 – 2005), que determinaron el verdadero alcance de la reforma de 1996. Esto tuvo resultados sumamente positivos, en particular el cumplimiento de la cuota del 40 % de mujeres diputadas en la Asamblea Legislativa, en los períodos 2006 – 2010 y 2010 – 2014.

Costa Rica ha tenido adelantos importantes en la creación de normativa orientada a la prevención y sanción de la violencia contra las mujeres. La Ley de Violencia Doméstica<sup>223</sup> (1996) establece y regula la aplicación de medidas de protección para garantizar la vida, integridad y dignidad de las víctimas de la violencia doméstica, especialmente de las víctimas de violencia en las relaciones de pareja y en las que exista abuso sexual incestuoso. Poco más de una década después, se penaliza la violencia contra las mujeres y se establece la figura jurídica del femicidio (Ley No 8589 Penalización de la Violencia contra las Mujeres: 2007)<sup>224</sup>.

Además de la aprobación de leyes especiales, que fortalecen los planes y programas de atención de las mujeres afectadas por la violencia intrafamiliar, se reconocen también otras formas de violencia basadas en el género, tales como el hostigamiento sexual, la explotación sexual comercial y la trata de personas. Esta normativa impacta la institucionalidad pública y fortalece el rol rector del INAMU mediante la conformación del Sistema Nacional de Atención y Prevención de la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Intrafamiliar, que contempla mecanismos de coordinación política y técnica y

---

*pasado-, lugar en que no tendrían mayor opción electoral, ya que en nuestro sistema político, los partidos políticos compiten no sólo por un número determinado de cargos, sino que el reparto de escaños se da en forma descendente dependiendo del número de votos obtenidos...”. Véase: COSTA RICA, Resolución de la Sala Constitucional 2012-1966. Publicación 17 de febrero, 2012. setiembre 2014, ([http://sitios.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional/Constitucion %20Politica /Sentencias/2012/01-01966.htm](http://sitios.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional/Constitucion%20Politica/Sentencias/2012/01-01966.htm)).*

<sup>223</sup> COSTA RICA, Ley N° 7.586. *Ley contra la Violencia Doméstica*. Publicación 10 de abril, 1996. mayo 2014, ([http://www.asamblea.go.cr/Centro\\_de\\_Informacion/Consultas\\_SIL/Pginas/Detalle %20Leyes.aspx?Numero\\_Ley=7586](http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero_Ley=7586)).

<sup>224</sup> Costa Rica con la aprobación de la Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres, se convierte en uno de los primeros países del mundo que penaliza la violencia contra las mujeres y establece la figura jurídica del femicidio. Esta ley ingresó a la corriente legislativa en el año 2000 y se aprobó en 2007. COSTA RICA, Ley N° 8.589. *Penalización de la Violencia contra las Mujeres, que penaliza la violencia contra las mujeres y establece la figura jurídica del femicidio*. Publicación 30 de mayo, 2007. junio 2014, ([http://www.asamblea.go.cr/Centro\\_de\\_Informacion/Consultas\\_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx? Numero\\_Ley=8589](http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero_Ley=8589)).

de seguimiento – monitoreo de las políticas en la materia (Ley Creación del Sistema N° 8688: 2008<sup>225</sup>).

La reforma a la Ley de Violencia Doméstica del 2011 (Ley N° 8925<sup>226</sup>) obliga a distintas instancias del Estado a ampliar la oferta de servicios para la protección y atención especializada de las mujeres en situaciones de violencia, tales como el asesoramiento jurídico, acompañamiento y representación legal. De igual manera, la reforma a la Ley de Hostigamiento Sexual de 2010 amplía el espacio de protección de las víctimas, incluyendo el lugar de trabajo, instituciones educativas, establecimientos de salud y otros lugares.

Otro avance significativo lo constituye la aprobación de la Ley contra la Trata de Personas<sup>227</sup>, que visibiliza y regula el delito de la trata en un sentido amplio, a la vez que resulta una ley pionera por su amplia descripción de disposiciones a efectos de la aplicación de principios fundamentales y fuentes de interpretación de instrumentos internacionales y nacionales de derechos humanos, como la igualdad y no discriminación, la no re victimización, la proporcionalidad, entre otros. Esta ley crea la Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas (CONATT), cuyo fin es promover la formulación, ejecución, el seguimiento y la evaluación de políticas públicas nacionales, regionales y locales, para la prevención del tráfico ilícito y la trata de sanción de los responsables<sup>228</sup>.

Un logro relevante en el ámbito de la igualdad laboral ha sido la anulación de disposiciones discriminatorias sobre jornada laboral, descanso, vacaciones y días

---

<sup>225</sup> COSTA RICA, Ley N° 8.688. *Creación del Sistema Nacional para la Atención y Prevención de la Violencia contra las Mujeres y Violencia Intrafamiliar*, Publicación 4 de diciembre, 2008. junio 2014, ([http://www.asamblea.go.cr/Centro\\_de\\_Informacion/Consultas\\_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero\\_Ley=8688](http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero_Ley=8688)).

<sup>226</sup> COSTA RICA, Ley N° 8.925. *Reforma a la Ley de Violencia Doméstica*, Publicación 3 de febrero, 2011. junio 2014, [http://www.asamblea.go.cr/Centro\\_de\\_Informacion/Consultas\\_SIL/Pginas/De\\_talle%20Leyes.aspx?Numero\\_Ley=8925](http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/Pginas/De_talle%20Leyes.aspx?Numero_Ley=8925).

<sup>227</sup> COSTA RICA, Ley N° 9.095. *Ley contra la trata de personas y creación de la Coalición Nacional Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes*, Publicación 8 de febrero, 2013. junio 2014, ([http://www.asamblea.go.cr/Centro\\_de\\_Informacion/Consultas\\_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero\\_Ley=9095](http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero_Ley=9095)).

<sup>228</sup> GOBIERNO DE COSTA RICA (2014): *Óp. cit.*, pág. 16.

feriados, que regulaban el trabajo doméstico remunerado en el Código de Trabajo. La Sala Constitucional consideró que dichas disposiciones generaban un tratamiento diferenciado respecto de otras ocupaciones, desprovisto de toda justificación objetiva y razonable<sup>229</sup>. Posteriormente, se aprueba la ley del trabajo doméstico remunerado<sup>230</sup>, que equipara los derechos laborales de las trabajadoras domésticas con los derechos laborales reconocidos. Esta normativa se fortalece con la aprobación del Convenio No. 189 de la OIT sobre el trabajo decente de las trabajadoras y los trabajadores domésticos<sup>231</sup> en 2013.

Cabe también destacar la Ley de Paternidad Responsable<sup>232</sup> como un hito histórico, que revierte los criterios en materia de familia, en razón de que atribuía la responsabilidad de las madres de someterse a procesos judiciales engorrosos y lentos para la investigación de paternidad y la carga de la prueba para demostrar la paternidad de sus hijos e hijas. Esta ley agiliza los procedimientos para el reconocimiento administrativo de la filiación y, en caso de oposición, se facilita para que ambos progenitores y el hijo o hija acudan a realizarse un estudio de marcadores genéticos.

Otra de la legislación aprobada es la Ley de Atención a las Mujeres en Condiciones de Pobreza<sup>233</sup>, que provee el fundamento jurídico para tomar las medidas necesarias a fin de desarrollar acciones dirigidas a las mujeres que viven en condiciones de pobreza y la Ley

---

<sup>229</sup> COSTA RICA, Resolución de la Sala Constitucional 2007-03043, Publicación 7 de marzo, 2007. setiembre 2014, (<https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/jaguar/USI/normativa/Votos/VOTO-2007-03043.doc>)

<sup>230</sup> COSTA RICA, Ley N° 8.726. *Ley del Trabajo Doméstico Remunerado*,. Publicación 24 de julio, 2009. setiembre 2014, ([http://www.asamblea.go.cr/Centro\\_de\\_Informacion/Consultas\\_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero\\_Ley=8726](http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero_Ley=8726)).

<sup>231</sup> COSTA RICA, Ley No 9.169. *Ratificación del Convenio 189 sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)*. Publicación 22 de octubre, 2013. junio 2014, ([http://www.asamblea.go.cr/Centro\\_de\\_Informacion/Consultas\\_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero\\_Ley=9169](http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero_Ley=9169)).

<sup>232</sup> COSTA RICA, Ley N° 8.101. *Ley de Paternidad Responsable*,. Publicación 16 de abril, 2001. mayo 2014, ([http://www.asamblea.go.cr/Centro\\_de\\_Informacion/Consultas\\_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero\\_Ley=8101](http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero_Ley=8101)).

<sup>233</sup> COSTA RICA, Ley N° 7.769. *Ley de Atención las Mujeres en Condiciones de Pobreza*. Publicación 20 de mayo, 1998. mayo 2014, ([http://www.asamblea.go.cr/Centro\\_de\\_Informacion/Consultas\\_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero\\_Ley=7769](http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero_Ley=7769)).

General de Protección a la Madre Adolescente<sup>234</sup> que regula todas las políticas, las acciones, así como los programas preventivos y de apoyo que las instituciones gubernamentales dirijan a las mujeres adolescentes embarazadas y madres. Así como también la Ley de Uniones de Hecho (reforma al Código de Familia, Ley No 7532: 1995) y la Ley de Pensiones Alimentarias (Ley 7654: 1996).

Recapitulando se podría decir que en los noventa inicia en Costa Rica un proceso de ampliación y fortalecimiento del marco jurídico de la igualdad y los derechos de las mujeres. Este proceso arranca con la Ley de Promoción Social de la Igualdad, se acelera en la segunda mitad de los años noventa, cuando se aprueban leyes de gran trascendencia y culmina en 2001 con la Ley de Paternidad Responsable. Posteriormente se da una especie de estancamiento entre 2002 – 2006, período en que prácticamente no se aprueba ninguna legislación de relevancia vinculada con los derechos de las mujeres y la igualdad<sup>235</sup>. Esto pueda asociarse a la situación de crisis institucional que enfrente el mecanismo nacional de la mujeres entre 2005 y 2006<sup>236</sup>. A partir del 2007 se activa con la aprobación de la Ley de Penalización de la Violencia.

Este marco jurídico nacional da cuenta de notorios progresos en la eliminación de la discriminación de forma directa, la adecuación de la legislación a la CEDAW y el surgimiento de leyes innovadoras.

Si bien Costa Rica avanza en la creación de un marco vigoroso para la protección de los derechos de las mujeres y la promoción de la igualdad, existen todavía áreas donde el avance ha sido mínimo y demandan de sanción de normativa en los próximos años, como

---

<sup>234</sup> COSTA RICA, Ley N° 7.735. Ley General de Protección a la Madre Adolescente, Publicación 19 diciembre, 1997. [Consulta: mayo 2014], Disponible en [http://www.asamblea.go.cr/Centro\\_de\\_Informacion/Consultas\\_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero\\_Ley=7735](http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero_Ley=7735).

<sup>235</sup> *En este período únicamente se aprueban en 2002 la Reforma a la Ley General de Atención a la Madre Adolescente, Véase:* COSTA RICA, Ley N° 7.735. Ley General de Protección a la Madre Adolescente, Publicación 19 diciembre, 1997. mayo 2014, Disponible en [http://www.asamblea.go.cr/Centro\\_de\\_Informacion/Consultas\\_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero\\_Ley=7735](http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero_Ley=7735)

<sup>236</sup> *En el informe presentado por el país a la CEDAW en 2011 se reconoció que "en contraposición con la década que anteriormente fue informada por Costa Rica ante la CEDAW, el balance de este periodo, desde el componente formal normativo, es menos fructífero". Véase: GOBIERNO DE COSTA RICA (2011): Informe Quinto y Sexto Combinado del Estado de Costa Rica al Comité CEDAW, San José, pág. 16.*



la salud sexual y reproductiva. Mientras que se identifican otras con avances significativos, como la participación política y la violencia contra las mujeres. Ello no significa que no se requiera de nueva legislación en estos ámbitos, pues nos enfrentamos a realidades sociales cambiantes que posiblemente lo demanden. Siendo quizás uno de los principales retos más bien la generación de condiciones, mediante las políticas públicas y las respuestas institucionales, para el cumplimiento de esta legislación y el disfrute de los derechos reconocidos.

Sin duda el mecanismo nacional de las mujeres y las organizaciones de mujeres han jugado un papel de primera importancia en la aprobación de esta legislación.

El Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), especialmente a partir de la segunda mitad de los años noventa, ha impulsado buena parte de los proyectos de ley que posteriormente se convierten en legislación. Junto con actores institucionales y representantes de organizaciones no gubernamentales, se ha encargado de confeccionar las propuestas y realizar su cabildeo y negociación en la Asamblea Legislativa y en espacios político – institucionales. A su vez, emite criterio técnico de proyectos de ley directamente relacionados con los derechos de las mujeres. Esta ha sido una labor constante y permanente del mecanismo nacional de las mujeres en las dos últimas décadas. También es relevante destacar su trabajo de incidencia en la opinión pública, que ha implicado brindar información y orientación acerca del alcance y las repercusiones de las propuestas de legislación.

Este marco jurídico es clave para las políticas públicas y, en particular, para las políticas de igualdad de género, en la medida que constituye el fundamento y soporte central de la acción institucional. La aprobación de esta legislación ha posibilitado políticas públicas como la Política de Igualdad y Equidad de Género (PIEG), que forma parte de las atribuciones que su ley de creación asigna al Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), o bien del PLANОВI (política de prevención y atención de la violencia contra las mujeres) y de un sistema de instancias de coordinación y mecanismos de seguimiento y monitoreo para poner en operación dicha política.

## **2. AVANCES Y ASUNTOS CRÍTICOS VINCULADOS CON LA IGUALDAD Y EL EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES**

Aunque son notorios los avances de Costa Rica en igualdad y derechos de las mujeres en salud, educación, participación política, protección frente a la violencia y la discriminación en sus diferentes dimensiones, generación de ingresos y autonomía económica, estos logros se combinan con la persistencia en el tiempo de desigualdades y brechas de género asociadas, en la mayoría de los casos, con factores de tipo estructural.

Un área crítica de desigualdad se asocia con el mundo laboral, los derechos económicos y la feminización de la pobreza. El desempleo, el subempleo, la brecha salarial, la segmentación laboral horizontal y vertical son manifestaciones de este tipo de desigualdades, así como el fenómeno de la jefatura femenina de hogar asociada a contextos de pobreza y privación material.

Estas brechas de desigualdad son expresiones de importantes procesos y transformaciones sociales y económicas, que Costa Rica ha enfrentado en los últimos veinticinco años: transición demográfica, envejecimiento de la población, cambios en la composición de las familias, apertura comercial, precarización del mercado laboral, aumento de la desigualdad, entre otras.

Si bien se podría afirmar que en términos generales la situación de las mujeres en Costa Rica ha mejorado durante los últimos veinte años, es necesario reconocer que no todas las mujeres se han beneficiado de igual manera de estos avances. Se tienen deudas pendientes con algunos grupos de mujeres, como las indígenas y las afrodescendientes, que experimentan múltiples discriminaciones.

La desigualdad de género en Costa Rica ha disminuido según el Índice de Desigualdad de Género IDG del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. El IDG es de 0.46 en 1995, 0.44 en el 2000, 0.38 en el 2005, 0.37 en el 2008 y 0.36 en el 2011. Esta disminución se explica en función del mejor desempeño de buena parte de los indicadores de sus tres dimensiones: salud, empoderamiento y laboral. La dimensión de salud se mide con base en dos indicadores: la tasa de mortalidad materna y la tasa de fecundidad adolescente. La mortalidad materna disminuye en el tiempo, manteniéndose una mayor incidencia en ciertos grupos de mujeres producto de brechas socioeconómicas, geográficas y étnicas. La tasa de fecundidad adolescente muestra un cierto estancamiento,

manteniéndose los nacimientos en mujeres adolescentes menores de 19 años entre un 18% y 20%. La dimensión de empoderamiento se mide con base en dos indicadores: el porcentaje de escaños del parlamento ocupados por cada sexo y los niveles de educación secundaria o superior obtenidos. En ambos indicadores el resultado ha sido de avance para las mujeres. La dimensión laboral se mide con base en la participación de las mujeres en la fuerza laboral, que como se ha apuntado se trata de un proceso de crecimiento continuo en el tiempo. Aún y cuando, las tasas de participación laboral de las mujeres son de las más bajas de América Latina<sup>237</sup>.

A continuación se analizarán tres ejes de importancia decisiva para comprender los avances y asuntos críticos vinculados con la igualdad y los derechos de las mujeres.

#### **A. Autonomía Económica**

Desde finales de los años noventa se agudiza en Costa Rica la tendencia hacia el aumento en la concentración de la riqueza. Fenómeno que se ha mantenido en el tiempo y guarda una estrecha relación con el impulso de la nueva economía, que se caracteriza por una especie de polarización o dualismo económico. Por un lado, un segmento dinámico generador de riqueza, que produce y vende servicios para el exterior (zonas francas de exportación, turismo, exportaciones no tradicionales, industria de microchips, sector financiero, producción de software, productos médicos, entre otros). Actividades que, en su mayoría, son intensivas en el uso de capital y tecnología y no de mano de obra y se encuentran en manos de un reducido grupo de empresas. Además que la demanda de mano de obra es principalmente de trabajadores técnicos y profesionales de alta calificación y de alto nivel educativo. Por otro, un segmento más numeroso de empresas que se caracterizan por el uso intensivo de mano de obra y bajos niveles de productividad

---

<sup>237</sup> Costa Rica y Chile son de los países de la región con más bajas tasas de participación laboral femenina. En 2009 fueron de 57% en Costa Rica y de 59% en Chile entre las mujeres de 35 a 45 años. Mientras que en Argentina, Colombia y Venezuela, los niveles de participación se ubicaban entre 65% a 70%.y en Perú y Uruguay se encontraban en torno al 75%. Véase: PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2010): Óp. cit., pág. 37.

y acumulación, lo que dificulta generar puestos de trabajo de calidad. Este último concentra la mayoría de micros y pequeñas empresas del país.<sup>238</sup>

Esta polarización explica el déficit de empleo de calidad, la persistencia de bajos niveles educativos de la mano de obra y un aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso. La información estadística disponible<sup>239</sup> muestra que entre 1990 y 1999 el coeficiente de Gini pasó de 0.374 a 0.400, mientras entre el 2000 y el 2011 aumentó de 0.412 a 0.542 lo cual muestra claramente la aceleración de la concentración del ingreso en los últimos años.

La capacidad limitada de la economía para generar empleo formal de calidad, la concentración de la producción de mayor valor agregado en el centro del país y la tendencia a la concentración del ingreso, impactan negativamente en el mercado laboral y en los ingresos de los hogares. Estos factores combinados con condicionantes de género implican oportunidades económicas más reducidas para las mujeres. Siendo la tendencia general la persistencia de brechas significativas en oportunidades laborales y económicas para las mujeres.

Bajo el marco de las recientes transformaciones del mercado laboral, destacan dos tipos de dinámicas de exclusión, que inciden directamente en la pobreza: la persistencia de desempleo estructural, que afecta principalmente a las mujeres y a las personas jóvenes y la ampliación del riesgo de precariedad laboral. La inserción precaria en el mercado laboral deriva de condiciones de subempleo, presencia de ocupaciones de baja calificación y remuneración, informalidad, falta de protección social, que conllevan a un mayor riesgo de exclusión en el mercado laboral. Estas condiciones afectan a mujeres y hombres, pero su incidencia e impacto negativo es mayor en las mujeres al combinarse con condicionantes de género, que se traducen en riesgo, precariedad y desigualdad laboral.

---

<sup>238</sup> Véase: Trejos, J. D. (1999), *La Microempresa de los noventa en Costa Rica*, PRONAMYPE / PROMICRO - OIT, San José; Trejos, J. D (2002). *Mercado de trabajo y estructura productiva regional: una descripción a partir de los censos de población*, Documento de trabajo, IICE, UCR. San José; Trejos, J. D (2008) *¿Por qué el crecimiento económico no ha reducido la pobreza ni la desigualdad?*, Instituto de Investigaciones Económicas, San José

<sup>239</sup> OBSERVATORIO MERCADO LABORAL (2011), *Óp. cit.*

En el ámbito de la educación son notorios los avances de las mujeres. Hay más mujeres que hombres en todos los niveles del sistema educativo formal, desde la educación primaria hasta la secundaria y su tasa de escolaridad promedio es superior. Más mujeres que hombres cuentan con educación técnica, pregrado, grado, estudios universitarios y para-universitarios (a excepción de postgrado con leve ventaja de los hombres)<sup>240</sup>. En 2012 el 20.4% (315.664) de las mujeres de 18 años o más posee estudios superiores, mientras que los hombres en igual situación son el 18.9% (271.644). Si bien el nivel educativo de las mujeres es superior, se insertan mayoritariamente en carreras vinculadas con la educación, secretariado, servicios médicos y ciencias sociales; mientras que los hombres lo hacen en mayor medida en áreas de tecnológicas y de ingenierías. Ahora bien en 2012 la mayoría de personas que tenían título de técnico o profesional eran mujeres (53.9%), pero entre los ocupados de ese mismo nivel la mayoría son hombres (50.7%)<sup>241</sup>.

En todo caso es muy probable que la mejora en el nivel educativo de las mujeres y en el de sus competencias laborales haya favorecido en algún grado una mayor inserción laboral. Los niveles de empleo de las mujeres han aumentado significativamente en las últimas décadas. Esto evidencia un proceso creciente e irreversible de incorporación de las mujeres al mercado laboral. Aunque teñido aún por importantes desigualdades.

La tasa de ocupación de las mujeres en el 2000 fue de 32.6% y en el 2012 alcanzó el 40.6%. Lo cual representa un avance importante pero aún lejos del 71,2% de los varones para ese mismo año<sup>242</sup>. También es destacable la mejora en la calidad de la inserción laboral femenina en la primera década del presente siglo, que se manifiesta en 60% de las ocupadas en empleos formales. La generación de empleo formal es importante en la medida que posibilita aseguramiento directo a las mujeres, que también aumenta de 32% a 34,2% entre el 2007 y el 2009.<sup>243</sup> Datos más recientes procedentes de los censos de población muestran que entre 2000 y 2011 el porcentaje de mujeres en puestos de nivel

---

<sup>240</sup> MORALES RAMOS, R y MORA JIMÉNEZ, H, (2014): *Equidad socio-económica de género en Costa Rica: avances, retos y desafíos*, Observatorio de la Coyuntura Macroeconómica, San José.

<sup>241</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS, *Encuestas Nacionales de Hogares, octubre 2014*, (<http://www.inec.go.cr/enaho/aspGen/aspmeto.aspx>.)

<sup>242</sup> *Ibíd.*

<sup>243</sup> ROMÁN, I y MORALES, N (2011): *Actualización de línea de base e indicadores del Sistema de Indicadores de la PIEG. Informe final*, Programa Estado de la Nación, INAMU - UNFPA, San José.

alto (directivo, profesional y técnico) aumenta en un 64%, siendo la principal causa de esta situación el empleo profesional, que creció en un 108.5%, mientras que el empleo femenino de nivel directivo más bien presenta una reducción del 1.1%.

En esta primera década del presente siglo, se registra también una reducción de la desocupación femenina. Su tasa de desempleo bajó a 6.2% en el 2008. Sin embargo, la crisis de 2009 puso en evidencia las limitaciones de la inserción laboral de las mujeres. El mercado laboral en su conjunto sufre un fuerte golpe, que se traduce en la no generación de nuevos empleos, después de un crecimiento promedio anual de 90.000 empleos en el periodo 2005 – 2007 de los cuales el 53% fueron ocupados por mujeres. El desempleo femenino alcanzó el nivel más alto de los últimos 10 años. Si bien el desempleo masculino llegó a 6.6% ya para 2011 había disminuido a 6.0%, mientras que el desempleo femenino empeora alcanzando un 10,3% en ese mismo año. En 2012 se reporta un leve aumento del desempleo masculino (6.2%), mientras el femenino se mantiene prácticamente igual (10.2%)<sup>244</sup>.

A partir del 2009 las dificultades de Costa Rica para generar empleo, se reflejan también en el comportamiento del subempleo<sup>245</sup>, que se agudiza entre 2011 y 2012 cuando pasó de 9.0% a 12.4%, pero golpeando más a las mujeres (17.4%) que a los hombres (9.3%)<sup>246</sup>.

Los factores expuestos muestran que la mayor incorporación de las mujeres en el mercado laboral y el mejoramiento sustantivo de su nivel educativo son fenómenos que corren en paralelo a la persistencia y profundización, en algunos casos, de brechas de género, que se traducen en oportunidades limitadas, sub-utilización y precariedad laboral para las mujeres.

---

<sup>244</sup> ROMÁN, I y MORALES, N (2011): *Óp. cit.*

<sup>245</sup> *La Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) considera como subempleadas a aquellas personas que trabajan menos de cuarenta y siete horas por semana y desean trabajar más horas pero no encuentran trabajo por cuenta propia o asalariado.*

<sup>246</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS, *Sistema de Indicadores de Género*, octubre 2014, ([www.inec.go.cr/cgibin/RpWebEngine.exe/PortalAction?&MODE=MAIN&BASE=Genero](http://www.inec.go.cr/cgibin/RpWebEngine.exe/PortalAction?&MODE=MAIN&BASE=Genero)).

Una de las desigualdades que enfrentan con más fuerza es la diferencia de ingresos con respecto a los hombres. Entre 1987 y 2008 osciló en alrededor del 20% con una tendencia al aumento en el último quinquenio de ese periodo<sup>247</sup>.

Datos más recientes muestran que en 2012 la brecha se había reducido al 13%, aunque es posible identificar ámbitos de menor y mayor desigualdad. La brecha en el sector público es de 7% respecto a los hombres, mientras que en el sector privado es de 27%<sup>248</sup>. De igual manera, la brecha salarial se expresa con mayor fuerza en ciertos puestos y en jornadas parciales. El ingreso de las mujeres es 22% menor al de los hombres en puestos de “directores y gerentes”. Las mujeres con jornadas de menos de 30 horas en la industria manufacturera ganan 41% menos que los hombres en situaciones similares.

Uno de los factores que influye en la brecha salarial son las dificultades que enfrentan las mujeres para insertarse en puestos de trabajo de tiempo completo. Una cuarta parte de las mujeres ocupadas trabajaban menos de 30 horas semanales en 2009, contra un 9% de los hombres en situación similar. Un factor determinante que explica esta situación son las responsabilidades de cuidado de la familia y el trabajo doméstico. En el período 1997 - 2007 entre un 70.6% y un 49.6% de las mujeres aseguraron que no podían aumentar su jornada laboral por sus responsabilidades familiares<sup>249</sup>.

Es importante tomar en cuenta que los avances en la calidad de la inserción laboral femenina derivan principalmente del acceso a puestos de trabajo que han tenido mujeres con mayor educación y competencias laborales. Mientras existe un gran cantidad de mujeres con jornadas incompletas, bajas remuneraciones y sin acceso al seguro social. Así por ejemplo en el período 2002 - 2008 las ramas de actividad que generaban más empleo femenino fueron comercio (alrededor del 19%), hogares con servicio doméstico (cerca del 16%), industria manufacturera y enseñanza (con 12% cada una). La actividad que más absorbe empleo masculino es también el comercio (alrededor de 19%), que desplaza a la agricultura y a la ganadería en los últimos años, seguida por la industria

---

<sup>247</sup> PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN (2009), *Tendencias recientes de la inserción femenina en el mercado laboral en Costa Rica*, San José.

<sup>248</sup> MORALES RAMOS, R y MORA JIMÉNEZ, H, (2014): *Óp. cit.*, pág. 12.

<sup>249</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS, *Sistema de Indicadores de Género*, octubre 2014, ([www.inec.go.cr/cgibin/RpWebEngine.exe/PortalAction?&MODE=MAIN&BASE=Genero](http://www.inec.go.cr/cgibin/RpWebEngine.exe/PortalAction?&MODE=MAIN&BASE=Genero)).

manufacturera (14%) y la construcción (12%). El servicio doméstico y el comercio, dos de las ramas históricamente más precarias, son las dos principales de inserción femenina. La precariedad del servicio doméstico se asocia con bajos salarios y niveles de aseguramiento, mientras que la del comercio también con bajos salarios e informalidad<sup>250</sup>.

El avance educativo de las mujeres y su mayor incorporación en el mercado laboral no se traducen en cambios en la desigual distribución del trabajo doméstico – reproductivo y en la estructura ocupacional. La carga del trabajo doméstico constituye una fuerte barrera para la incursión de las mujeres en el mercado laboral, provocando una desocupación desalentada, que las estadísticas registran como “inactividad” femenina. El 37% de las mujeres de 15 años o más se encuentran inactivas por dedicarse a las labores del hogar. El porcentaje de hombres en igual situación apenas alcanza el 1%<sup>251</sup>. La segregación por género de la estructura ocupacional, se traduce en procesos de exclusión en el mercado laboral, que se materializan en la ubicación de las mujeres en los puestos más bajos, con menores posibilidades de ascenso e influencia en la toma de decisiones y las remuneraciones más bajas y, en algunos casos, con remuneraciones menores a los hombres por similar trabajo.

El cuidado de la familia y, en particular, la existencia de una oferta limitada de servicios de cuidado y atención infantil en Costa Rica se configuran en una poderosa barrera para el acceso y la permanencia de las mujeres en el mercado laboral. El programa de Centros de Nutrición y Centros Infantiles de Nutrición y Atención Integral, conocido como CEN – CINAI es la oferta más relevante de alternativas de cuidado infantil y su cobertura es sumamente baja. A partir del 2010 y en el marco de la Red de Cuido y Desarrollo Infantil, que impulsa como programa social prioritario el Gobierno de la Presidenta Laura Chinchilla Miranda, se intentó ampliar y diversificar dicha oferta con resultados limitados.

Los indicadores de seguimiento de la Política de Igualdad y Equidad de Género PIEG, específicamente los del Objetivo 1: Cuido como responsabilidad social, señalan que la ampliación de la infraestructura de cuidado ocurre de manera muy lenta, mientras sigue

---

<sup>250</sup> PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN (2009), *Óp. cit.* págs. 21-22.

<sup>251</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS, *Décimo Censo Nacional de Población y Sexto de Vivienda 2011*, enero 2015, (<http://www.inec.go.cr/cgibin/RpWebEngine.exe/PortalAction?&BASE=2011>)



en aumento la proporción de niños y niñas menores de cinco años en hogares con jefatura femenina, que entre 2007 y 2010 pasaron de 22% a 27%. El poco desarrollo de la oferta de servicios de cuidado afecta a todas las mujeres, pero especialmente a las mujeres y a los hogares más pobres (I y II deciles de ingreso). La cobertura de los CEN – CINAÍ es baja e insuficiente. El promedio de niñas y niños atendidos (por cada cien mujeres ocupadas) pasó de 1,9 en el 2007 a 2,5 en el 2010. Estos datos corroboran lo señalado de algunos avances, pero a un ritmo lento e insuficiente<sup>252</sup>.

El tiempo que dedican las mujeres al trabajo no remunerado es al menos el doble que el que dedican los hombres a este tipo de tareas. La sobrecarga de trabajo no remunerado merma el avance de sus carreras y sus posibilidades ocupacionales. Las mujeres dedican 37.29 horas semanales al trabajo doméstico no remunerado y los hombres 15.43 a similares labores<sup>253</sup>.

Asimismo, los hogares con jefatura femenina han tendido a crecer significativamente. En 2011 el porcentaje de hogares con jefatura femenina era de 29.1%, mientras que en el 2000 estos representaban el 23%<sup>254</sup>. En el periodo 2003 - 2009 el 37% de los hogares pobres tenían jefatura femenina, mientras que ese porcentaje se eleva a 39.8 % en el periodo 2010 - 2013<sup>255</sup>.

Los hogares con jefatura femenina se configuran como contextos favorecedores de exclusión social y pobreza. Aunque la jefatura femenina no es sinónimo de pobreza, el riesgo de padecerla se acrecienta en este tipo de hogares. En vista de que existe un entorno que limita el acceso de las mujeres a las oportunidades que ofrece la economía y la sociedad. De manera tal que la pobreza en los hogares con jefatura femenina es, ante

---

<sup>252</sup> ROMÁN, I y MORALES, N (2011): *Óp. cit.*

<sup>253</sup> INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES (2012a): *Encuesta de uso del tiempo en la Gran Área Metropolitana 2011: una mirada cuantitativa del trabajo invisible de las mujeres*, Instituto Nacional de las Mujeres; Universidad Nacional, Instituto de Estudios Sociales en Población; Instituto Nacional de Estadística y Censos, San José.

<sup>254</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS, *Censo Nacional de Población y Vivienda 2000*, setiembre 2014, (<http://www.inec.go.cr/cgibin/RpWebEngine.exe/PortalAction?&BASE=2000q>).

<sup>255</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS, *Encuestas Nacionales de Hogares*, octubre 2014, (<http://www.inec.go.cr/enaho/aspGen/aspmeto.aspx>).

todo, producto de las desiguales oportunidades de las mujeres en el ámbito familiar, educativo y laboral y no exactamente de su menor capacidad para generar ingresos.

Las limitadas oportunidades laborales de las mujeres restringen también beneficios de la seguridad social, como seguro de salud, pensión principal y complementaria y fondo de ahorro retirable cada cinco años o antes en caso de pérdida del empleo. Estos beneficios los reciben quienes cotizan de forma directa, que en su gran mayoría son personas con un trabajo asalariado<sup>256</sup>.

Según información de los Censos de Población 2000 y 2011 la proporción de hombres en edad de trabajar (15 años o más) registrados como asegurados directos pasó de 53.7% a 56.3% entre ambos años, mientras que las mujeres en igual condición crecieron de 23.4% al 31.1%. Situación que si bien es positiva muestra la existencia de una brecha importante: más de dos de cada tres mujeres no tendrían pensión a futuro. En especial llama la atención de la situación del servicio doméstico, donde el porcentaje de aseguramiento, según el Censo de Población 2011, alcanzaba apenas el 19.2%<sup>257</sup>.

Tras lo expuesto es claro que la incorporación de las mujeres en el mercado laboral presenta serias desigualdades: brecha salarial, una mayor incidencia de subempleo y desempleo, menor participación en puestos de dirección y gerencia (segmentación vertical), ubicación en ocupaciones tradicionales y de menor valoración social y económica (segmentación horizontal). A su vez, la maternidad y el cuidado de la familia es para las mujeres un factor de exclusión de peso del mercado laboral (inactividad y desempleo) y en el mercado laboral (subempleo).

Además, como ya se indicó, la creciente incorporación de las mujeres al mercado de trabajo no se acompaña de un proceso paralelo de mayor participación de los hombres en

---

<sup>256</sup> Con respecto al seguro de salud existen otras posibilidades de acceso, como por ejemplo a través del cónyuge, hijo, hija o por medio del Estado, en este último caso fundamentalmente para quienes se encuentren en condición de pobreza. Pero los demás beneficios solo los reciben quienes cotizan directamente, es decir, las personas insertadas en un puesto de trabajo formal, principalmente de tipo asalariado, dada la obligación legal de los patronos de asegurar a sus empleados. En el caso de las personas trabajadoras independientes, la afiliación a la seguridad social, en la práctica, es voluntaria u optativa.

<sup>257</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICAS Y CENSOS, *Décimo Censo Nacional de Población y Sexto de Vivienda 2011*, Óp. cit.; e INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICAS Y CENSOS, *Censo Nacional de Población y Vivienda 2000*, enero 2015, (<http://www.inec.go.cr/cgibin/RpWebEngine.exe/PortalAction?&BASE=2000q>).

el cuidado de las familias y las labores del hogar. Es a partir de 2010 que la ampliación y diversificación de los servicios de cuidado se comienza a visualizar como un asunto de política pública y bajo un enfoque de corresponsabilidad social que demanda de esfuerzos conjuntos del Estado y otros actores como gobiernos locales, empresas y organizaciones de trabajadores.

La generación de ingresos y la autonomía económica se mantienen como áreas críticas de desigualdad para las mujeres. Su inserción laboral se reproduce en condiciones de discriminación y alta vulnerabilidad. Esta discriminación reduce el crecimiento y empobrece el desarrollo, en la medida que significa pérdida de competitividad económica y sub-utilización de la alta educación de las mujeres.

## **B. Autonomía Física**

En el ámbito de la autonomía física se registran avances relevantes en salud de las mujeres. Su esperanza de vida aumenta a través de los años y es mayor que la de los hombres. Por su parte los avances en violencia contra las mujeres, se centran principalmente en la aprobación de legislación y en la conformación de un marco institucional y de política pública. Sin embargo dichos logros todavía no se traducen en una disminución en las dimensiones del fenómeno<sup>258</sup>.

Costa Rica reportó al Observatorio de Igualdad de Género de la CEPAL 11 muertes de mujeres ocasionadas por su pareja íntima y 18 homicidios de mujeres por violencia de género o femicidio en 2012 (38 y 18 respectivamente en 2008, 37 y 10 en 2010). Según información del INAMU, el número de femicidios fue de 29 en 2003, 20 en 2004, 38 en 2005 y 35 en 2006<sup>259</sup>.

---

<sup>258</sup> *Costa Rica es de los 14 países de América Latina y el Caribe que tiene penalizada la violencia contra las mujeres en las relaciones de pareja. Entre los países que han penalizado la violencia: Guatemala, Puerto Rico, Paraguay, Uruguay, Honduras, Chile, Nicaragua, El Salvador, República Dominicana, Perú, Colombia.*

<sup>259</sup> GOBIERNO DE COSTA RICA (2011): *Óp. cit.*

Los femicidios son la manifestación extrema de la violencia contra las mujeres. De manera que estos datos de muertes de mujeres por razones de género evidencian una parte del fenómeno, que presenta manifestaciones diversas.

Como se señaló, la creación de nuevos marcos normativos no ha derivado en una disminución de la violencia contra las mujeres. Ello por cuanto todavía se tienen barreras de diferente tipo, que obstaculizan la aplicación de la normativa. Dos cuestiones resultan cruciales en este sentido. En primer lugar, mejorar el acceso de las mujeres a la justicia y, en segundo lugar, la formulación de políticas públicas e instituciones capaces de asegurar la efectiva aplicación de la normativa, que proteja los derechos de las mujeres, incluido su derecho a una vida libre de violencia.

El número de nacimientos en mujeres adolescentes menores de 19 años se ha mantenido entre 18% y 21 % en las últimas dos décadas, con pequeñas variaciones hacia la disminución o el aumento, que no logran constituirse en tendencia. La fecundidad ha disminuido en todos los grupos de mujeres, a excepción de la fecundidad en mujeres adolescentes. En el período 2008-2010 se registra una leve disminución de los nacimientos en mujeres adolescentes del 20,2% en 2008 al 18,7% en 2010<sup>260</sup>.

La prevención del embarazo adolescente guarda relación con programas accesibles, permanentes y de alta cobertura de educación de la sexualidad. Hasta 2012 se logra diseñar y poner en marcha un programa de educación de la sexualidad y afectividad en el sistema educativo costarricense, asunto que se tenía pendiente desde mucho tiempo atrás. Precisamente una de las recomendaciones del Comité CEDAW al Estado Costarricense a la hora de examinar su Quinto y Sexto Informe Combinado (agosto 2011) es que “introduzca un programa amplio de educación sexual tanto para las niñas como para los niños como parte ordinaria del plan de estudios en las escuelas”<sup>261</sup>.

En Costa Rica el aborto se encuentra penalizado, estableciendo la legislación una única excepción de aborto impune, siempre y cuando se realice con el fin de “evitar un peligro para

---

<sup>260</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS, *Estadísticas Vitales, Setiembre 2014*, (<http://www.inec.go.cr/Web/Home/pagPrincipal.aspx#>).

<sup>261</sup> COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER (2011b): CEDAW/C/CRI/CO/5-6: *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*, Naciones Unidas, Nueva York.

la vida o la salud de la madre” (Código Penal, Artículo 21)<sup>262</sup>. A pesar de que este artículo se encuentra vigente desde la década de los años cuarenta del siglo pasado, no existe reglamentación al respecto, quedando su aplicación a criterios del personal de salud (médicos). La no existencia de un protocolo deja abierta la posibilidad de toma de decisiones de profesionales en salud en función de criterios personales, en lugar de decisiones basadas en una reglamentación específica, que establezca criterios y procedimientos de actuación objetiva y técnica. De igual manera, el Comité CEDAW plantea al Estado costarricense varias recomendaciones al respecto, en particular que “elabore directrices médicas sobre el acceso al aborto legal y las difunda ampliamente entre los profesionales de la salud y el público en general”; y “considere la posibilidad de revisar la ley relativa al aborto con miras a la identificación de otras circunstancias bajo las cuales podría permitirse el aborto, como los abortos en casos de embarazos resultantes de violación o incesto”<sup>263</sup>.

Las mujeres de 15 a 49 años hacen uso principalmente de los llamados “métodos modernos” de planificación familiar, tratándose fundamentalmente de pastillas anticonceptivas<sup>264</sup>, que fueron métodos modernos hace 40 años y no otros de avance reciente de la ciencia moderna. La esterilización femenina (29,6%), los anticonceptivos orales (21%) y los anticonceptivos inyectables (9,3%) son los métodos más utilizados, mientras que la utilización del dispositivo intrauterino (3,3%), el ritmo (3,2%) y el condón masculino (8,3%) disminuyen con respecto a décadas anteriores.

El Comité CEDAW a la hora de examinar el Quinto y Sexto Informe Combinado del Estado Costarricense<sup>265</sup>, expresa su preocupación por el insuficiente reconocimiento y protección de

---

<sup>262</sup> El artículo 121 del Código Penal establece: “No es punible el aborto practicado con consentimiento de la mujer por un médico o por una obstétrica autorizada, cuando no hubiere sido posible la intervención del primero, si se ha hecho con el fin de evitar un peligro para la vida o la salud de la madre y éste no ha podido ser evitado por otros medios.”

<sup>263</sup> COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER (2011b): CEDAW/C/CRI/CO/5-6, Naciones Unidas, Nueva York, págs. 8 y 9.

<sup>264</sup> MINISTERIO DE SALUD (2010): Informe de los resultados de la Encuesta de Salud Sexual y Reproductiva, San José, Costa Rica.

<sup>265</sup> COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER: (2011a): CEDAW/C/CRI/5-6 Informes Periódicos Quinto y Sexto Costa Rica, Naciones Unidas, Nueva York pág. 8.

los derechos sexuales y reproductivos. Puntualiza en las dificultades de las mujeres para acceder a los métodos anticonceptivos más seguros y tecnológicamente más avanzados y por la disponibilidad de esos métodos, incluidos los métodos anticonceptivos de emergencia. En razón de lo anterior, recomienda que el Estado “adopte medidas para facilitar el acceso de las mujeres a métodos anticonceptivos de tecnología avanzada y fomentar su disponibilidad.” (Párrafo 33).

Costa Rica no ha logrado disminuir la tasa de mortalidad materna en los últimos 20 años (38 % en 2013, igual en 1990)<sup>266</sup>. Aunque es una de las más bajas de América Latina. Al igual que en la mayoría de países de la región sus causas son prevenibles y se asocian con complicaciones en el embarazo, parto y puerperio. De igual manera, se encuentran estrechamente asociadas con desigualdades sociales, territoriales y étnicas, teniendo una fuerte incidencia en mujeres rurales, indígenas, afrodescendientes y migrantes.

### **C. Autonomía Política**

Costa Rica alcanza logros significativos en participación política de las mujeres, especialmente en lo relacionado con presencia de mujeres en cargos políticos y puestos de toma de decisión. Las mujeres en el parlamento aumentaron significativamente en la primera década del presente siglo. Ello fue producto principalmente de la aplicación del mecanismo de cuota del 40 %.

Los resultados de los procesos electorales nacionales de 2006 – 2010 y 2010 – 2014 resultan altamente positivos. En ambos períodos se alcanza poco menos del 40% de mujeres diputadas (38.6%) en la Asamblea Legislativa, que aumenta significativamente en un periodo relativamente corto, dado que en 1998 representaban el 19.3%. Las Alcaldesas pasan de 11.1% a 12.3%, las Ministras de 27.8% a 33.3%, las Viceministras de 37% a 41.9%, las Presidentas Ejecutivas (instituciones autónomas) de 15.8% a 25%<sup>267</sup>.

---

<sup>266</sup> OBSERVATORIO DE IGUALDAD DE GÉNERO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, *Indicadores de Igualdad: Costa Rica, setiembre 2014*, (<http://www.cepal.org/oig/WS/getCountryProfile.asp?language=spanish&country=CRI>).

<sup>267</sup> GOBIERNO DE COSTA RICA (2014): *Óp. cit.* pág. 15.

La paridad y la alternancia se ponen en práctica en el proceso electoral del 2014 con resultados no tan positivos como los esperados. Incluso el porcentaje de mujeres en el parlamento disminuyó de 38.6% (2010 – 2014) a 33% (2014 – 2018)<sup>268</sup>. Esto se explica en razón de que las mujeres únicamente encabezaron 22 de los 100 encabezamientos de las nóminas diputadiles. De manera que el mecanismo utilizado para cumplir la paridad de género en las nóminas de forma vertical y alterna no tuvo los resultados esperados y tendrán que buscarse otras vías.

Un logro histórico alcanzado fue la elección en 2010 de la primera mujer como Presidenta de la República y en 2013 la elección de la primera mujer como Presidenta de la Corte Suprema de Justicia. No obstante los avances, persisten asuntos pendientes que se deben abordar, como son los nombramientos en cargos políticos como ministerios, viceministerios y presidencias ejecutivas de instituciones autónomas, instancias que carecen de normativa que promueva la participación paritaria de las mujeres en estos puestos.

## **II. LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS DE IGUALDAD DE COSTA RICA: DESCRIPCIÓN, ALCANCE Y PROGRAMAS DE INTERVENCIÓN**

### **1. EL PLAN DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES ENTRE MUJERES Y HOMBRES 1996- 1998**

Este Plan se podría considerar la primera política de igualdad de oportunidades de Costa Rica. Al igual que otros países de la región, es el instrumento mediante el cual se pretendía llevar a la práctica los compromisos suscritos en la Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial de la Mujer. Surge como una política de carácter gubernamental, es decir, se circunscribe al Gobierno Figueres Olsen 1994 – 1998.

El Plan fue presentado el 29 noviembre de 1995 al Consejo de Gobierno, en su sesión número 18, por la Directora del Centro Nacional para la Mujer y la Familia (CMF).

---

<sup>268</sup> *Ibíd.*

Posteriormente, se envía a ministerios e instituciones autónomas para su revisión y lograr una versión definitiva.

Parte de la crítica de un quehacer enfocado en el desarrollo de acciones puntuales y asistenciales hacia las mujeres, como lo venía haciendo el CMF hasta ese momento y como sucedía en la mayoría de los países latinoamericanos. Se plantea que lo necesario son auténticas políticas públicas, que sean estratégicas, tanto por su contenido (equidad de género), como por su alcance (de cobertura nacional) y su relación con las políticas nacionales del país (logrando que sean compromisos de gobierno).

El Plan de Igualdad entre Mujeres y Hombres (PIOMH) se propone como un instrumento para armonizar el conjunto de acciones institucionales para la equidad de género en ámbitos como la educación, la salud, la cultura y la comunicación, el empleo y otros<sup>269</sup>. Visualizándose como un compromiso del gobierno que afecta al conjunto de sus instituciones. El CMF se concibe como el ente coordinador y su ejecución una responsabilidad del conjunto de instituciones públicas.

Se propone como el Plan Nacional de Acción que el gobierno implementa para cumplir con los compromisos de la Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial de la Mujer, Beijing 1995. Las áreas que contiene corresponden a las esferas de especial preocupación de la Plataforma, a excepción de la referida a la violencia intrafamiliar y la de lucha contra la pobreza, que se abordan mediante planes nacionales específicos (Plan Nacional de Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar PLANNOVI y el Eje Mujer del Plan Nacional de Combate contra la Pobreza), la de conflictos armados que no aplica a la realidad del país y la referida a la niña que, según lo indicado, se asume transversalmente. Se dice textualmente: "(...) el PIOMH resulta pues, el instrumento de políticas públicas para la equidad de género que reúne, de manera armónica y visible, las acciones que la Administración Pública debe ejecutar en los próximos tres años para satisfacer las áreas restantes de la Plataforma Mundial, en todo lo que hace referencia a la responsabilidad gubernamental. Sólo hay dos áreas de la Plataforma Mundial que no se recogen directamente: la referida a la situación de las mujeres en aquellos países que enfrentan una guerra, que no corresponde a la situación de Costa Rica, y el área sobre la

---

<sup>269</sup> CENTRO NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA MUJER Y LA FAMILIA (1996): *Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres PIOMH 1996 – 1998*, San José, pág. 9.



niña, que tanto en el PIOMH, como en los otros dos planes, se plantea como un tema que atraviesa los distintos capítulos"<sup>270</sup>.

Cabe aclarar que antes de la IV Conferencia Mundial de la Mujer se logran diseñar dos planes nacionales vinculados con la igualdad y los derechos de las mujeres: el Plan Nacional de Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar y el Eje Mujeres del Plan de Combate a la Pobreza.

Un documento preliminar del Plan, resultado del trabajo conjunto con personal técnico y especialistas, fue presentado en noviembre de 1995 a los órganos de gobierno del más alto nivel político (Consejo Social y Consejo de Gobierno).

Se afirma que el PIOMH contiene el conjunto de actuaciones que el gobierno considera factibles de cumplir en un plazo tres años. Se dice que algunas acciones se tuvieron que descartar por razones funcionales y presupuestarias.

Importante señalar que es una política del Poder Ejecutivo que fue avalada por el Consejo Social y el Consejo de Gobierno, instancias del más alto nivel político.

El PIOMH comprende 8 áreas, 47 objetivos y 193 acciones. Las áreas del Plan son temáticas y sectoriales: igualdad ante la ley, fortalecimiento de la familia, educación y producción de conocimientos, cultura y medios de comunicación, mundo económico y empleo, salud, medio ambiente, participación social y política.

Acerca del diseño del Plan se hacen algunas anotaciones. Primero se dice que hay traslapes entre áreas, dado que se contemplan asuntos que se solapan. Ello sucede especialmente con el área de igualdad ante la ley y el resto de las áreas, que contemplan también cambios normativos.

---

<sup>270</sup> CENTRO NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA MUJER Y LA FAMILIA (1996): *Óp. cit.*

**Cuadro 10: Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres PIOMH 1996 – 1998 de Costa Rica, según áreas y por número de objetivos y número de acciones**

ÁREA	No Objetivos	No Acciones
1. Igualdad ante la ley	8	20
2. Fortalecer la familia como instancia de generación de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres	3	19
3. Igualdad de oportunidades en el proceso educativo y de producción de conocimientos	9	22
4. Promover una imagen de igualdad de oportunidades en la cultura y los medios de comunicación	5	20
5. Incrementar la igualdad de oportunidades en el mundo económico y especialmente en cuanto al empleo	6	25
6. Mejorar las condiciones de salud para mujeres y hombres desde una perspectiva de género	5	38
7. Género y medio ambiente	8	38
8. Promocionar la participación social y política de las mujeres e incrementar su presencia en los ámbitos de toma de decisiones	3	11
TOTAL	47	193

**Elaboración propia: con base en el Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres PIOMH 1996 – 1998 de Costa Rica.**

El PIOMH es una propuesta ambiciosa de política pública. Contiene una gran cantidad de acciones y objetivos que se tenían que ejecutar y cumplir en un período relativamente corto de tiempo. Ello refleja problemas de viabilidad técnica y de diseño. Prácticamente todos los asuntos más relevantes vinculados con la igualdad entre mujeres y hombres estaban contenido en el PIOMH. Sin embargo, buena parte de sus acciones carecían de sentido estratégico, tratándose de cuestiones ordinarias o de la cotidianidad de las instituciones, como elaborar un módulo de capacitación, o un material divulgativo<sup>271</sup>. Las acciones del PIOMH, en su gran mayoría, son de insumo, es decir, apuntan a la generación de insumos o medios que se requieren para alcanzar ciertos resultados, que se consideran estratégicos en el logro de la igualdad, pero que no se explicitan.

<sup>271</sup> ARAYA, S.: “Caminos Recorridos por las Políticas Educativas de Género”, en *Revista Electrónica: Actualidades Investigativas en Educación*, Volumen 3, Número 2, 2003. diciembre 2014, (<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/aie/article/view/9011/17462>)

El 21 % de las acciones del Plan son de capacitación y formación (41), 17 % de creación o ampliación de normativa (33), 16 % de creación o fortalecimiento de mecanismos institucionales (31), 15.5 % de prestación de servicios de atención directa a las mujeres (30), 14 % de investigación (28), 10 % de información, divulgación y campañas y 4 % de incidencia en instancias y/o alianzas con actores estratégicos (7).

El PIOMH contiene 41 acciones de capacitación, formación y de confección de materiales didácticos y recursos de apoyo para el desarrollo de dichos procesos. La población objetivo es el personal de las instituciones<sup>272</sup>. Su propósito central es contar con un personal capacitado y formado que promueva la igualdad en sus respectivas instituciones y cuente con las capacidades necesarias para cumplir esta labor. La capacitación se centra en diversidad de temas y en el personal de una institucionalidad heterogénea asociada a la salud, la educación, la administración de justicia y la participación política. La propuesta incluye la ejecución de programas, proyectos, talleres de capacitación y la confección de materiales didácticos en educación; salud integral y derechos humanos de las mujeres; género y administración de la justicia; género y currículum de educación primaria; género y orientación profesional y vocacional; eliminación de prácticas sexistas en sistema educativo; políticas públicas de género; menopausia y climaterio; proyecto piloto de capacitación a personas adolescentes, padres y madres en salud sexual y reproductiva; módulo de capacitación en salud sexual y reproductiva para adolescentes; programa de capacitación sobre salud sexual, negociación sexual, prevención de ETS/VIH para trabajadoras del sexo; capacitación en salud mental y recreación; módulo de capacitación en género a personal de salud en nivel local; acoso sexual; módulo sobre participación comunitaria y género; material divulgativo sobre producción y mercadeo para productoras; módulo de formación en liderazgo; capacitación a partidos políticos sobre cuota mínima de participación política de las mujeres, entre otras.

El PIOMH contiene 33 acciones de creación, revisión o mejora en la aplicación de normativa en diversos ámbitos: mecanismos institucionales, empleo, familia, salud integral, participación política. En su gran mayoría apuntan a la confección de proyectos de ley (propuestas de legislación) que conllevan modificación de Códigos (Familia,

---

<sup>272</sup> También se incluyen otros grupos y actores como destinatarios: padres y madres de familia y partidos políticos. Pero la población objetivo de las acciones, en su mayoría, es el personal de las instituciones.

Penal, Trabajo), la Constitución Política o leyes específicas, así como también la creación de nueva legislación en ámbitos novedosos (lenguaje sexista, fecundación asistida, VIH – Sida). Las acciones enfatizan en normativa jurídica, aunque se incluyen algunas pocas que proponen cambios en normativa de carácter administrativo (reglamentos de instituciones, reglamento esterilizaciones, reglamento seguro del Estado para hijas e hijos de madres adolescentes, incorporación de salud mental en normas de atención, normativa institucional para la adjudicación de tierras). Entre las propuestas de legislación que se incluyen: proyecto de reforma constitucional para eliminar lenguaje sexista; proyecto reforma artículo 51 de la Constitución (protección especial madre, niños, niñas y personas ancianas); proyecto para crear mecanismo nacional como institución autónoma; proyecto para reforma de artículo 87 y siguientes del Código de Trabajo (trabajos nocturnos e insalubres); proyecto para reforma de artículo 104 del Código de Trabajo (trabajadoras domésticas); proyecto para reforma del artículo 90 del Código de Trabajo (actividades económicas al aire libre o en lugares públicos); proyecto para reforma de artículo 94 del Código de Trabajo (despido por embarazo); proyecto para reforma de artículo 243 del Código de Trabajo (congruencia con Ley de Uniones de Hecho); reforma de artículo 21 de la Constitución (adicionar integridad personal); reforma de la Ley General de Salud (derechos reproductivos y salud sexual); proyecto de ley sobre procedimientos de fecundación asistida; proyecto de ley sobre VIH – Sida; reforma del artículo 5 del Código de Familia (equiparación madre y menor edad); reforma artículo 84 del Código de Familia (reconocimiento de hijos fuera del matrimonio con autorización de la madre); proyecto de reforma de ley de pensiones; proyecto de ley sobre régimen patrimonial en matrimonio; ley de procedimientos en materia de familia; reforma artículo 53 del Código de Familia (salida de cónyuge ante separación judicial); reforma legal para que mujeres y hombres puedan gozar de permisos pre y post parto; reforma legal sobre corresponsabilidad familiar; reforma del Código Electoral y normativa de partidos.

El PIOMH contiene 30 acciones de creación o fortalecimiento de estructuras o mecanismos institucionales, tales como comisiones, grupos de trabajo, redes, registros, indicadores y estadísticas, con el propósito de generar un marco y respuestas institucionales para avanzar en igualdad y derechos de las mujeres. Buena parte apuntan a la conformación de grupos de trabajo interinstitucionales, que se encarguen de formular propuestas de programas institucionales, materiales didácticos, metodologías. Algunos ejemplos de este tipo de acciones: creación de programa de educación en salud integral y

derechos humanos; comisión interinstitucional para revisión de planes de estudio de las Facultades de Educación; conformar equipos de profesionales para revisar contenidos de materiales didácticos; integrar comisión para revisar programa de educación física; planes educativos que incorporen la realidad pluricultural y multilingüe; crear red de especialistas en género y comunicación; crear comisión asesora para producción de estadísticas de género e investigaciones; incorporar indicadores de género e instrumentos de recuperación de información a la estadística; crear comisión para el desarrollo de un programa permanente de difusión sobre los derechos de las trabajadoras; diseño de un sistema ágil para denuncias de abuso o mala praxis en sistema de salud; fortalecer programas de nutrición en diferentes ciclos vitales de las mujeres; adecuar y actualizar registros y sistemas de vigilancia epidemiológica; instrumentos de seguimiento y evaluación de servicios del sector agropecuario y recursos naturales segregados por sexo; mecanismos para acceso de madres adolescentes a programas de vivienda.

El PIOMH contiene 30 acciones de organización y prestación de servicios de atención directa a las mujeres, en particular capacitación, asesoría, información y otorgamiento de recursos. Pueden comprender la organización del servicio como tal, o bien directamente su prestación, tales como programa de educación para mujeres adultas; asesoría y capacitación a organizaciones de mujeres para crear o participar en redes de comunicación; apoyar organizaciones de mujeres que aportan en la producción cultural; espacios de expresión para mujeres en festivales de artes; exposición anual de artistas plásticas; plan piloto de alternativas de cuidado infantil en cuatro ministerios; capacitación de mujeres en estudios de factibilidad económica, viabilidad social e impacto ambiental; consejerías en salud sexual y reproductiva; casas de la mujer; asesoría técnica, financiera y legal a grupos de mujeres; capacitación e información sobre comercialización y mercadeo para organizaciones de mujeres; proyecto piloto de minería artesanal con una organización de mujeres; fondo de becas para mujeres sobre biotecnología, apoyo a proyectos productivos de mujeres en asentamientos campesinos; apoyo técnico y formación de mujeres líderes de partidos políticos.

El PIOMH contiene 28 acciones de investigación. Dichas acciones buscan generar insumos para evidenciar desigualdades que demandan respuestas de las instituciones, o bien fortalecer con evidencia las acciones que se han puesto en ejecución. La propuesta consiste en la realización de 28 investigaciones de diferente tipo en un período de tres años (diagnósticos, encuestas, sistematizaciones) y en variedad de temas: uso del tiempo;

masculinidad; prácticas sexistas en proceso de transmisión cultural; participación de mujeres en disciplinas deportivas; identidad en cinco grupos étnicos de mujeres; creación de indicadores laborales en sector servicios, industria y agropecuario; brecha salarial; situación laboral de trabajadoras domésticas; PEA femenina en sectores claves; impacto de cambios tecnológicos y de la organización del trabajo sobre el empleo de las mujeres; seguridad social de trabajadoras rurales; servicios de citología y planificación familiar para adolescentes; percepciones, valores y prejuicios del personal médico y paramédico hacia las mujeres; condicionantes socio-económicos de la mortalidad materna; participación de las mujeres en organizaciones sociales; participación de las mujeres en partidos políticos.

El PIOMH contiene 19 acciones de información y divulgación. Estas acciones buscan informar, orientar y sensibilizar en igualdad y derechos de las mujeres. Su propósito central es convencer o generar una opinión pública favorable a la igualdad entre mujeres y hombres. De las 19 acciones 11 son campañas sobre diferentes asuntos: corresponsabilidad familiar; familia como generadora de igualdad oportunidades; juguetes y juegos libres de estereotipos sexuales; educación y formación profesional en igualdad de oportunidades; igualdad de oportunidades para acceder a puestos de dirección y toma decisiones en instituciones educativas; participación de mujeres en el Estado; igualdad oportunidades entre mujeres y hombres; diversidad cultural y mujeres; mujeres, deporte y artes; potencial laboral de mujeres con discapacidad; crédito para productoras agropecuarias.

El PIOMH contiene 7 acciones de incidencia en instancias claves y/o establecimiento de alianzas con actores institucionales estratégicos. Buena parte apuntan a la incorporación del enfoque de género en el quehacer institucional (la institución en su conjunto, o en un programa en particular), como en el programa de teatro aficionado, proyectos de organizaciones culturales y deportivas y el quehacer de las instituciones del sector agropecuario y recursos naturales.

**Cuadro 11: Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres PIOMH 1996 – 1998 de Costa Rica, según acciones clasificadas por categorías.**

TIPO DE ACCIÓN	ACCIONES
<b>Investigación</b>	Investigación sobre uso del tiempo; investigación sobre identidad de género; encuesta sobre masculinidad; investigación sobre prácticas sexistas en proceso de transmisión cultural; diagnóstico sobre participación de mujeres en disciplinas deportivas; investigación sobre identidad en cinco grupos étnicos de mujeres; creación de indicadores laborales en sector servicios, industria y agropecuario; investigación sobre empleo femenino; investigación sobre brecha salarial; investigación sobre situación laboral de trabajadoras domésticas; sistematización de información sobre PEA femenina en sectores claves; investigación sobre impacto de cambios tecnológicos y de la organización del trabajo sobre el empleo; diagnóstico sobre cobertura de seguridad social de trabajadoras rurales; estudio sobre servicios de citología y planificación familiar a las adolescentes; proyecto de investigación sobre percepciones, valores y prejuicios del personal médico y paramédico hacia las mujeres; investigación sobre condicionantes socio-económicos de la mortalidad materna; diagnóstico sobre participación de las mujeres en organizaciones sociales; diagnóstico sobre la participación de las mujeres en partidos políticos.
<b>Información, divulgación y campañas</b>	Programa de información de los derechos de las mujeres; campaña sobre corresponsabilidad familiar; campaña sobre la familia como generadora de igualdad oportunidades; campaña sobre juguetes y juegos libres de estereotipos sexuales; campaña sobre educación y formación profesional en igualdad de oportunidades; campaña sobre igualdad de oportunidades para acceder a puestos de dirección y toma decisiones en instituciones educativas; campaña sobre participación de mujeres en el Estado; campaña masiva sobre igualdad oportunidades entre mujeres y hombres; campaña sobre diversidad cultural y mujeres; campaña sobre mujeres, deporte y artes; campañas sobre potencial laboral de mujeres con discapacidad; producción de material informativo para productoras agropecuarias; campaña sobre crédito para productoras agropecuarias.
<b>Capacitación, formación, materiales didácticos, recursos de apoyo</b>	Programa de educación en salud integral y derechos humanos de las mujeres del personal de salud; proyecto de capacitación sobre género y administración de la justicia; proyecto de capacitación en género a responsables de elaborar currículos de educación primaria; taller de capacitación en género de personal en labores de orientación profesional y vocacional; taller de capacitación en género a profesionales que elaboran materiales didácticos del MEP; guía metodológica para la producción de material educativo libre de estereotipos; programa de capacitación para eliminación de prácticas sexistas en sistema educativo; sesiones de capacitación con profesionales de medios de comunicación; talleres sobre políticas públicas de género; manual de lineamientos sobre participación igualitaria y equitativa de las mujeres en el campo laboral; módulo de capacitación género para Inspectores del MTSS; servicios de capacitación en menopausia y climaterio; proyecto piloto de capacitación a personas adolescentes, padres y madres en salud sexual y reproductiva; módulo de capacitación en salud sexual y reproductiva para adolescentes; programa de capacitación sobre salud sexual, negociación sexual, prevención de ETS/VIH para trabajadoras del sexo; capacitación en salud mental y recreación; elaborar material didáctico sobre enfoque integral de salud; módulo de capacitación en género a personal de salud en nivel local, curso sobre acoso sexual;

	módulo sobre participación comunitaria y género; material divulgativo sobre producción y mercadeo para productoras; módulo de formación en liderazgo; capacitación a partidos políticos sobre cuotas mínimas de participación política de las mujeres.
<b>Organización y prestación de servicios</b>	Establecer concurso: "Mujeres valiosas de mi comunidad"; programas de educación para mujeres adultas; asesoría y capacitación a organizaciones de mujeres para crear o participar en redes de comunicación; apoyar organizaciones de mujeres que aportan en la producción cultural; espacios de expresión para mujeres en festivales de artes; exposición anual de artistas plásticas; plan piloto de alternativas de cuidado infantil en cuatro ministerios; capacitación de mujeres en estudios de factibilidad económica, viabilidad social e impacto ambiental; consejerías en salud sexual y reproductiva; consulta para adolescentes; festival nacional anual de la recreación para las mujeres; casas de la mujer; asesoría técnica, financiera y legal a grupos de mujeres; capacitación e información sobre comercialización y mercadeo para organizaciones de mujeres; proyecto piloto de minería artesanal con una organización de mujeres; fondo de becas para mujeres sobre biotecnología, apoyo a proyectos productivos de mujeres en asentamientos campesinos; apoyo técnico y formación de mujeres líderes de partidos políticos.
<b>Creación, revisión o mejora en la aplicación de normativa</b>	Proyecto de reforma constitucional para eliminar lenguaje sexista; proyecto reforma artículo 51 de la Constitución (protección especial madre, niños, niñas y personas ancianas); proyecto para crear mecanismo nacional como institución autónoma; proyecto para reforma de artículo 87 y siguientes del Código de Trabajo (trabajos nocturnos e insalubres); proyecto para reforma de artículo 104 del Código de Trabajo (trabajadoras domésticas); proyecto para reforma del artículo 90 del Código de Trabajo (actividades económicas al aire libre o en lugares públicos); proyecto para reforma de artículo 94 del Código de Trabajo (despido por embarazo); proyecto para reforma de artículo 243 del Código de Trabajo (congruencia con Ley de Uniones de Hecho); revisión de reglamentos internos de instituciones públicas; reformas de Código Penal (delitos sexuales) a cargo de comisión interinstitucional; reforma de artículo 21 de la Constitución (adicionar integridad personal); reforma de Reglamento de Esterilizaciones; reforma de la Ley General de Salud (derechos reproductivos y salud sexual); proyecto de ley sobre procedimientos de fecundación asistida; proyecto de ley sobre VIH – Sida; adecuación de normativa a reforma legal de uniones de hecho; reforma del artículo 5 del Código de Familia (equiparación madre y menor edad); reforma artículo 84 del Código de Familia (reconocimiento de hijos fuera del matrimonio con autorización de la madre); proyecto de reforma de ley de pensiones; proyecto de ley sobre régimen patrimonial en matrimonio; ley de procedimientos en materia de familia; reforma artículo 53 del Código de Familia (salida de cónyuge ante separación judicial); reforma legal para que mujeres y hombres puedan gozar de permisos pre y post parto; reforma legal sobre corresponsabilidad familiar; reglamentar seguro del Estado a hijos de madres adolescentes; incorporar en normas de atención los componentes básicos de salud mental; revisión de normativa sobre selección de personas beneficiarias y adjudicación de tierras del IDA; reforma del Código Electoral y normativa de partidos; fortalecer comisión redactora del Código de la Niñez y la Adolescencia; evaluar legislación sobre publicidad y formular propuesta.
<b>Creación o fortalecimiento de estructuras o</b>	Creación de programa de educación en salud integral y derechos humanos; programa sobre género y políticas nacionales de juventud; comisión interinstitucional para revisión de planes de estudio de las Facultades de Educación; conformar equipo de profesionales para revisar contenidos de materiales didácticos;



<b>mecanismos institucionales</b>	integrar comisión para revisar programa de educación física; planes educativos que incorporen la realidad pluricultural y multilingüe; crear red de especialistas en género y comunicación; crear comisión asesora para producción de estadísticas de género e investigaciones; incorporar indicadores de género e instrumentos de recuperación de información a la estadística; crear comisión para el desarrollo de un programa permanente de difusión sobre los derechos de las trabajadoras; diseño de un sistema ágil para denuncias de abuso o mala praxis en sistema de salud; fortalecer programas de nutrición en diferentes ciclos vitales de las mujeres; adecuar y actualizar registros y sistemas de vigilancia epidemiológica; instrumentos de seguimiento y evaluación de servicios del sector agropecuario y recursos naturales segregados por sexo; mecanismos para acceso de madres adolescentes a programas de vivienda.
<b>Incidencia en instancias y/o alianzas actores estratégicos</b>	Acuerdo marco de cooperación y asesoría entre Sistema Nacional de Radio y Televisión SINART y el Centro de Mujer y Familia CMF; creación de sección especializada en género en bibliotecas públicas; incorporar género en programa de teatro aficionado; incorporar género en proyectos de organizaciones culturales y deportivas; incorporación de perspectiva de género en el quehacer de las instituciones del sector agropecuario y recursos naturales.

**Elaboración propia: con base en el Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres PIOMH 1996 – 1998 de Costa Rica.**

**Cuadro 12: Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres PIOMH 1996 – 1998 de Costa Rica, según acciones clasificadas por área y tipo de acción.**

Área / categoría acción	Igualdad	Familia	Educación	Imagen, cultura	Empleo	Salud	Medio Ambiente	Política	Total
Investigación	0	4	4	1	9	7	1	2	28
Información	1	3	3	4	2	2	4	0	19
Capacitación	1	0	9	1	5	14	6	5	41
Servicios	0	1	1	5	2	5	13	3	30
Normativa	17	9	0	0	0	2	4	1	33
Mecanismos institucionales	1	2	4	3	7	7	6	0	30
Incidencia y alianzas	0	0	1	5	0	0	1	0	7
Sin clasificar	0	0	0	1	0	1	3	0	5
<b>Total</b>	<b>20</b>	<b>19</b>	<b>22</b>	<b>20</b>	<b>25</b>	<b>38</b>	<b>38</b>	<b>11</b>	<b>193</b>

**Elaboración propia: con base en el Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres PIOMH 1996 – 1998 de Costa Rica.**

Además de la cantidad de acciones, el PIOMH abarca diversidad de ámbitos. Ello por cuanto su estructura se ajusta a la Plataforma de Acción de la IV Conferencia de la Mujer,

que es amplia y con una estructura temática y sectorial. El PIOMH es una propuesta ambiciosa en sus aspectos cualitativos o de contenido, en la medida que aborda prácticamente todas las esferas relevantes asociadas con la igualdad entre mujeres y hombres y en sus aspectos cuantitativos, en la medida que comprende un número alto de acciones en función de su temporalidad.

Buena parte de las acciones del PIOMH carecen de sentido estratégico. Esto se explica en tanto son, en su gran mayoría, de insumo, que en sus resultados garantizan medios para objetivos de mayor alcance. Comprenden actividades o insumos (un módulo, una capacitación, una campaña) para llegar a determinados productos o resultados, que no resultan explícitos en el Plan.

El PIOMH presenta problemas de diseño asociados a la cantidad de acciones que propone y el tiempo disponible para ejecutarlas. Resulta difícil, en un período de tres años, garantizar 28 investigaciones y 33 propuestas de legislación a favor de la igualdad y los derechos de las mujeres.

Las dos áreas con mayor número de acciones son las de salud y medio ambiente. Cada una con 38 acciones, que representan el 40% del total. Mientras que el área de organización y participación política de las mujeres es la de menor cantidad de acciones (6 %).

El 72 % de las acciones del Plan inciden directamente en el fortalecimiento del marco institucional (capacidades del recurso humano, normativa, mecanismos, información y análisis), en tanto aportan a la generación de respuestas más efectivas para el cierre de brechas de género y el empoderamiento de las mujeres.

Este énfasis en el componente institucional refleja la apuesta del PIOMH por la igualdad. La ejecución del PIOMH podría visualizarse como una primera etapa, donde era necesario generar ciertas condiciones que se traducirían en políticas, programas y acciones en el corto y mediano plazo. En efecto, se requiere de personal en las instituciones con capacidades, competencias y compromiso (formación y capacitación); sanción de nueva legislación (normativa); evidencia contundente de las desigualdades, sus repercusiones y costos (investigación); estrategias, programas e instrumental de muy diversa índole (mecanismos institucionales). Todo ello resulta indispensable para que las políticas de igualdad cuenten con bases más sólidas y puedan generar mejores resultados. Pero

también es preciso trabajar por una opinión pública sensible y comprometida con la igualdad y los derechos de las mujeres (divulgación), al igual que en la formación del recurso humano que está llamado a generar los cambios necesarios.

Importante aclarar que no se deja de lado la acción directa con las mujeres. Se incluye una proporción significativa de acciones que conllevan beneficios directos e inmediatos para las mujeres (asesoría, capacitación, recursos). Aunque si se podría decir que el énfasis se pone en las condiciones institucionales, que en un corto o mediano plazo se traducirán en beneficios también para las mujeres<sup>273</sup>.

El PIOMH habla de igualdad de oportunidades y de equidad de género, utilizándose ambos términos indistintamente en ocasiones. Lo cierto es que se sustenta en un claro reconocimiento de la existencia de desigualdades y discriminaciones de las mujeres, que se expresan en el ámbito público y privado y de la responsabilidad del Estado de actuar frente a las mismas.

#### **A). Addendum de los Sectores Agropecuario y del Ambiente**

Este instrumento de política pública cubre el período 1997-2001. Se justifica en función de la necesidad de intensificar acciones a favor de las pequeñas productoras, que permitió evidenciar la ejecución del PIOMH, en especial ciertos vacíos que se buscan atender con este instrumento. De manera que es complementario del Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 1996 – 1998.

Tiene como marco general la propuesta de “Reconversión Productiva del Sector Agropecuario”, que coordina la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria SEPSA. Un reto que se plantea explícitamente es superar el subregistro de la actividad agropecuaria y agroforestal de las mujeres. Otro es superar las intervenciones puntuales y asistenciales para desarrollar una estrategia integral para las mujeres

---

<sup>273</sup> Se afirma que la característica fundamental del PIOMH es su énfasis en la creación de condiciones al interior de las instituciones para una aplicación adecuada de las políticas de género, tales como el desarrollo de capacidades técnicas en el personal a cargo de las acciones y otro personal estratégico dentro de las instituciones, como el responsable de la planificación institucional. CENTRO NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA MUJER Y LA FAMILIA (1998b): *La Apuesta Estratégica. Informe de Labores 1994-1998*, San José, pág. 71.

productoras. De nuevo aparece el argumento de superar esquemas puntuales y asistenciales de trabajo y, en su lugar, impulsar políticas públicas de igualdad entre mujeres y hombres. Participan en su ejecución el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), además el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), el Consejo Nacional de Producción (CNP) y la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA).

Comprende 117 acciones y 25 objetivos estratégicos organizados en seis ejes temáticos<sup>274</sup>: igualdad en el acceso y control de la tierra; recursos naturales, sostenibilidad y género; igualdad de oportunidades en el acceso al financiamiento rural; igualdad de oportunidades en el acceso y control de los servicios de transferencia de tecnología y capacitación; acceso equitativo a los mercados agrícola y no agrícola y reconocimiento del trabajo de productoras del agro, igualdad de oportunidades en la agroindustria y el mercadeo.

Entre sus ejes estratégicos: acceso y control de la tierra; recursos naturales y sostenibilidad de su gestión; acceso al financiamiento rural; acceso y control de los servicios de transferencia de tecnología y capacitación; acceso equitativo a los mercados laborales y al empleo agrícola y no agrícola y visibilización del trabajo de las productoras; gestión empresarial (mercadeo y agroindustrias).

Asociados a estos ejes estratégicos, se proponen tres componentes transversales: la participación, como actividad permanente y presente en cada proceso decisorio; la información, como recurso esencial dentro de la globalización mundial y del nuevo escenario productivo y la organización, que se plantea como requisito esencial de la reconversión productiva del sector agropecuario<sup>275</sup>.

Este Addendum de los Sectores Agropecuario y del Ambiente presenta características similares al PIOMH, tales como: un número alto de acciones que deben ejecutarse en un período de cuatro años, buena parte de las acciones son labor ordinaria de las instituciones del sector agropecuario y del ambiente, carecen de sentido estratégico y conllevan la

---

<sup>274</sup> CENTRO NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA MUJER Y LA FAMILIA (1998a): *Addendum de los Sectores Agropecuario y del Ambiente al Plan para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres PIOMH*, San José.

<sup>275</sup> CENTRO NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA MUJER Y LA FAMILIA (1998a): *Óp. cit.*, pág. 14.

ejecución de actividades o generación de insumos – productos, a fin de alcanzar objetivos de mayor alcance.

**Cuadro 13: Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres PIOMH - Addendum de los Sectores Agropecuario y del Ambiente 1997 – 2001 de Costa Rica, según eje y por número de objetivos y número de acciones.**

EJE	No Objetivos	No Acciones
Eje 1: Acceso y control de la tierra.	5	19
Eje 2: Recursos naturales, sostenibilidad y género	5	20
Eje 3: Igualdad de oportunidades en el acceso al financiamiento rural	3	19
Eje 4: Igualdad de oportunidades en el acceso y control a los servicios de transferencia de tecnología y capacitación.	2	13
Eje 5: Acceso equitativo a los mercados laborales agrícola y no agrícola y reconocimiento del trabajo de productoras del agro.	7	30
Eje 6: Igualdad de oportunidades en la agroindustria y el mercado	3	16
Total	25	117

**Elaboración propia: con base en el Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres PIOMH - Addendum de los Sectores Agropecuario y del Ambiente 1997 – 2001 de Costa Rica.**

Comprende 17 acciones de investigación (14.5 %), entre las que destacan evaluaciones de impacto (evaluación de impacto de leyes, reglamentos e instrumentos de selección de personas beneficiarias; evaluación de impacto de la capacitación y asesoría legal a las mujeres sobre acceso a la tierra); diagnósticos (diagnóstico sobre gestión de crédito de las agricultoras; diagnóstico sobre prestación de servicios sociales en el agro; diagnóstico sobre brecha salarial en actividades agrícolas de exportación tradicional y no tradicional); creación de tipologías, glosarios y perfiles con el objetivo de evidenciar desigualdades, pero al mismo tiempo fundamentar y confeccionar instrumentos, que permitan ampliar y mejorar las oportunidades para las mujeres, tratándose de una investigación más aplicada (tipología uso y adaptación de tecnologías de mujeres productoras; tipología de actividades de mujeres en el agro; glosario de actividades agropecuarias y del ambiente categorizado por sexo; perfil de trabajadora asalariada en industria agropecuaria), que las propuestas en el PIOMH.

Contempla pocas acciones de divulgación e información (3 acciones, que representan un 2.6 %). De igual manera, la dimensión de formación y capacitación es reducida (6 acciones, que representan un 6%), máxime si se toma en cuenta que en el PIOMH es la de mayor cantidad de acciones. La capacitación está dirigida a personal de instituciones y se centra fundamentalmente en el manejo e incorporación del enfoque de género en el quehacer institucional (sensibilización y capacitación en género de funcionarios del MINAE; capacitación y sensibilización en género del personal técnico regional del sector agropecuario; reforzar adiestramiento de personal en conceptos operativos, técnicas e instrumentos para aplicar género en proyectos agro ambientales). Igualmente es bastante reducida la de creación, revisión o mejora de normativa, que únicamente tiene una acción de revisión de reglamento institucional para la adjudicación de tierras y lotes de vivienda en asentamientos campesinos, cuando en el PIOMH es una de las áreas de mayor peso.

Las acciones con mayor presencia en este instrumento de política pública, son las de organización y prestación directa de servicios a las mujeres (60 acciones, que representan un 51.3%) y de creación o fortalecimiento de mecanismos institucionales (30 acciones, que representan un 25.6 %). Esto denota una visión y una estrategia un tanto diferente de política de igualdad en comparación con el PIOMH. En lugar de priorizar en la generación de condiciones institucionales que garanticen la sostenibilidad de las políticas y en especial la concreción de sus objetivos (normativa, personal capacitado, legislación y normativa, mecanismos institucionales, opinión pública), se pone un fuerte acento en la prestación directa de servicios a las mujeres productoras agropecuarias y mujeres vinculadas con actividades de protección del medio ambiente. Ello conlleva dos tipos de beneficios directos para las mujeres. El acceso a recursos específicos, como tierras recuperadas, granjas familiares, créditos a productoras y organizaciones, incentivos para reforestación. Así como la asesoría y la capacitación en diversidad de asuntos: derechos y mecanismos de acceso a la tierra; asesoría gerencial; organización y liderazgo; técnicas de cultivo que favorezcan la diversificación; gestión ambiental sana; sistemas de monitoreo y alarma para prevenir o mitigar desastres; formulación de proyectos productivos; utilización de crédito; gestión organizacional; acceso a tecnologías; estudios de factibilidad; redes de comercialización; canales de comercialización y acceso a mercados para pequeñas empresas agroindustriales de mujeres, entre otros.

En el Addendum de los Sectores Agropecuario y del Ambiente tiene un mayor peso la prestación de servicios y, por ende, la generación de beneficios directos a las mujeres,

mientras que el PIOMH se centra principalmente en las condiciones para la sostenibilidad del marco institucional (incluidas las políticas), que resultan necesarias para generar y garantizar beneficios directos a las mujeres. Estas particularidades es probable que se expliquen en función de características del sector agropecuario y del sector ambiente y sobre todo de sus marcos institucionales, que cuentan con mayor desarrollo en la prestación de servicios y lo que se requiere es, entonces, que sus ofertas de servicios respondan a las necesidades y demandas de las mujeres.

Importante aclarar que ni el PIOMH renuncia o reduce su dimensión de servicios de atención directa a las mujeres ni el Addendum de los Sectores Agropecuario y del Medio Ambiente su dimensión de creación o fortalecimiento de mecanismos institucionales. Ambas se encuentran presentes en los dos instrumentos pero con pesos diferentes. Esto evidencia estrategias de política pública un tanto diferentes, pero no opuestas, que como señalábamos, en el caso del sector agropecuario y del ambiente, se explica en función de características particulares de dichos sectores, demandas de sus poblaciones objetivo y desarrollo de su marco institucional.

Los mecanismos institucionales que se proponen se asocian con la producción de estadísticas e indicadores de género; instrumentos de reclamo; criterios para asignación de beneficios; proyectos en ámbitos novedosos, incorporación del enfoque de género en planes y programas; tales como: revisión de criterios de ponderación para selección de personas beneficiarias; descentralización de instancias de reclamo por violación de derechos ambientales; mecanismos ágiles de atención de reclamos; proyectos de extensión, capacitación y educación ambiental con enfoque de género; incorporar género en planes operativos de MINAE; nueva forma de crédito para productoras; mecanismo de seguimiento de solicitudes de crédito; apertura de líneas de crédito para productoras forestales; estadísticas desagregadas por sexo sobre crédito otorgado por bancos estatales y cooperativos; proyectos alternativos de producción para mujeres con universidades; lineamientos y políticas para incorporación progresiva de mujeres en organizaciones locales y regionales; mecanismos de monitoreo y seguimiento para evaluar incorporación de género en instancias y programas; creación del sistema de registro de actividades de las mujeres a nivel de huertos familiares.

El Addendum presenta un diseño y una estructura relativamente sencilla. La definición de grandes ejes y objetivos para cada uno de los ejes. Las acciones se derivan y agrupan

en función de los objetivos. Contempla un cronograma de ejecución, que precisa las instituciones responsables de la ejecución de cada una de las acciones.

**Cuadro 14: Plan de Igualdad de Oportunidades PIOMH - Addendum de los Sectores Agropecuario y del Ambiente 1997 – 2001 de Costa Rica, según acciones clasificadas por categorías.**

Categoría	Acciones
<b>Investigación</b>	Evaluación de impacto de adecuación y actualización de leyes, reglamentos e instrumentos de selección de personas beneficiarias; evaluación de impacto de capacitación asesoría legal a productoras sobre acceso a la tierra; diagnóstico sobre necesidades y potencialidades para gestión de crédito de agricultoras; descentralización de procesos de investigación ajustados a demandas de mujeres productoras; creación de tipología para adaptar tecnologías a mujeres productoras; desarrollo del sistema de información sobre trabajo de mujeres campesinas; tipología de actividades de mujeres en el agro; desagregación por sexo de información de tipología; glosario de actividades agropecuarias y del ambiente categorizada por sexo; monitoreo de situación de empleo de mujeres campesinas con estadísticas; diagnóstico sobre prestación de servicios sociales en el agro; diagnóstico sobre brecha salarial en actividades agrícolas de exportación tradicional y no tradicional; estudio sobre mecanismo de seguridad laboral para trabajadoras del agro con trabajos inestables; recopilación de información de mujeres con actividades de exportación no tradicional; perfil de trabajadora asalariada en industria agropecuaria; estudios periódicos sobre cambios en los índices de calidad de vida y pobreza de las productoras; medición efectos diferenciados de medidas institucionales por sexo.
<b>Información y divulgación</b>	Información sobre género, derechos ambientales, instancias de reclamo-defensa; información para prevenir contaminación de ríos y fuentes de agua con participación de mujeres; divulgación de conocimientos y formas de gestión de las mujeres respetuosas de ciclos naturales y biodiversidad.
<b>Capacitación, formación y producción de materiales didácticos</b>	Sensibilización y capacitación en género de funcionarios del MINAE; capacitación y sensibilización en género del personal técnico regional del sector agropecuario; sensibilización sobre efectos de estereotipos de género en actividades de huertas, fincas y otras; reforzar adiestramiento de personal en conceptos operativos, técnicas e instrumentos para aplicar género en proyectos agro ambientales; talleres de sensibilización con personal extensionista y técnico.
<b>Organización y prestación de servicios</b>	Atención de totalidad de solicitudes de mujeres para adjudicación de tierras recuperadas; atención de totalidad de solicitudes de mujeres sobre trámites legales de granjas familiares; informar y capacitar a mujeres campesinas analfabetas o de escaso nivel educacional sobre derechos y mecanismos de acceso a la tierra; alternativas productivas para fortalecer rol de la mujer como empresaria agrícola; creación de infraestructura social en asentamientos campesinos; apoyo organizaciones de productoras autogestionarias; capacitación organizativa y técnica a organizaciones de productoras; asesoría gerencial a organizaciones de productoras; créditos a productoras y organizaciones (Caja Agraria IDA); apoyo organización y liderazgo de mujeres productoras en asentamientos; asesoría técnica y financiera sobre técnicas de cultivo que favorezcan la diversificación; sistemas uso racional del suelo; capacitación de mujeres sobre gestión ambiental sana; sistemas de monitoreo y alarma para prevenir o mitigar desastres con mujeres campesinas; incorporación de mujeres en Consejos de Desarrollo Sostenible; proyectos productivos de mujeres sobre recursos del bosque; proyecto piloto



	<p>de silvicultura de mujeres; sistemas agroforestales a cargo de mujeres; empleo femenino en reforestación; incentivos para mujeres en reforestación; incorporación de mujeres en empresas campesinas forestales; proyectos experimentales de abaratamiento de costos de tecnologías apropiadas; capacitación técnica de grupos en actividades pesqueras; mujeres en sistemas de control para la utilización de recursos naturales; educación - capacitación de mujeres sobre derecho al crédito; asesoría sobre crédito informal en organizaciones de mujeres; orientación e información sobre crédito a productoras; capacitación de productoras para formular proyectos productivos; asesoría especializada para utilizar crédito; capacitación de productoras en gestión organizacional; promoción del crédito agropecuario entre productoras; crédito para pequeñas productoras de granos básicos; recursos financieros para mujeres en actividades productivas no tradicionales de exportación; información y capacitación de mujeres para acceder a fondo de reconversión productiva; promoción de crédito y asistencia técnica del MAG y del Banco Cooperativo (BANCOOP); crédito de Caja Agraria para mujeres de asentamientos IDA, mujeres agricultoras en procesos de generación y transferencia de tecnología; orientación y capacitación de organizaciones de productoras para fortalecer capacidad de gestión; capacitación de mujeres para acceder a puestos de decisión en instituciones del sector agropecuario y ambiente; acceso a tecnologías; capacitación de productoras en fuentes de financiamiento; servicios de apoyo a la familia para reproducción de fuerza de trabajo agrícola; apoyo en recursos técnicos y estudio de factibilidad para productoras; apoyo técnico en estudios de factibilidad técnica y económica a productoras; organización de productoras en redes de comercialización y consorcios; mecanismos de información sobre mercados, normas de calidad, legislación mercantil, procesamientos de exportación para mujeres productoras; asesoría técnica a productoras de granos básicos; apoyo en la creación de empresas agroindustriales; apoyo financiero a organizaciones de mujeres; canales de comercialización y acceso a mercados para pequeñas empresas agroindustriales de mujeres.</p>
<b>Creación, revisión o mejora en la aplicación de normativa</b>	<p>Revisión de reglamentos para la adjudicación de tierras y lotes para vivienda en asentamientos campesinos.</p>
<b>Creación o fortalecimiento de mecanismos institucionales</b>	<p>Revisión de criterios de ponderación para selección de personas beneficiarias; proyectos de desarrollo rural y género en asentamientos; acciones de desarrollo socioeconómico y género en asentamientos campesinos; producción de estadísticas de género regionales y semestrales; descentralización de instancias de reclamo por violación de derechos ambientales; mecanismos ágiles de atención de reclamos; proyectos de extensión, capacitación y educación ambiental con enfoque de género; incorporar género en planes operativos de MINAE; gestión de adecuaciones de oportunidades de crédito para mujeres; nueva forma de crédito para productoras; mecanismo de seguimiento de solicitudes de crédito; apertura de líneas de crédito para productoras forestales; datos desagregados por sexo sobre crédito del fideicomiso MAG-BANCOOP y otros; estadísticas desagregadas por sexo sobre crédito otorgado por bancos estatales y cooperativos; proyectos alternativos de producción para mujeres con universidades; cambios en instancias de planificación frente a problemas locales y regionales; incorporar género en mecanismos de comunicación institucional de los sectores agropecuario y del ambiente; mujeres en CABs; lineamientos y políticas para incorporación progresiva de mujeres en organizaciones locales y regionales; mecanismo institucional para facilitar integración de mujeres en proceso de apertura comercial; mecanismos de monitoreo y seguimiento para evaluar incorporación de género en instancias y programas; comunicación trimestral sobre información desagregada por sexo para instancias de planificación de los sectores agropecuario y del ambiente;</p>

	producción de estadísticas de empleo desagregadas por sexo; creación del sistema de registro de actividades de las mujeres a nivel de huertos familiares; servicio permanente de asesoría a grupos de productoras.
--	--

**Elaboración propia: con base en el Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres PIOMH - Addendum de los Sectores Agropecuario y del Ambiente 1997 – 2001 de Costa Rica.**

**Cuadro 15: Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres PIOMH - Addendum de los Sectores Agropecuario y del Ambiente 1997 – 2001 de Costa Rica, según acciones clasificadas por eje y tipo de acción.**

<b>Categoría Acción/ Eje</b>	<b>Investigación</b>	<b>Información</b>	<b>Capacitación</b>	<b>Servicios</b>	<b>Normativa</b>	<b>Mecanismos</b>	<b>Total</b>
Acceso y control de tierra.	2	0	0	10	1	6	19
Acceso y control recursos	0	3	1	12	0	4	20
Financiamiento rural	1	0	0	12	0	6	19
Acceso y control servicios	3	0	1	3	0	6	13
Acceso mercados laborales y empleo	11	0	4	9	0	6	30
Gestión empresarial	0	0	0	14	0	2	16
<b>Total</b>	<b>17</b>	<b>3</b>	<b>6</b>	<b>60</b>	<b>1</b>	<b>30</b>	<b>117</b>

**Elaboración propia: con base en el Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres PIOMH - Addendum de los Sectores Agropecuario y del Ambiente 1997 – 2001 de Costa Rica.**

El Addendum de los Sectores Agropecuario y del Ambiente plantea que busca promover la igualdad y la equidad de género según la ideología humanista, que orienta la propuesta de desarrollo económico y social de Costa Rica, cuyo reto es promover una sociedad solidaria integrada por las oportunidades.

## **B). Addendum de la Caja Costarricense de Seguro Social**

Un punto de partida de este instrumento de política pública es el reconocimiento de la importancia de introducir principios de equidad de género en los servicios prestados, tanto por el Ministerio de Salud como por la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS). Ello

visualizado como un factor adicional de eficiencia en el otorgamiento de los servicios de salud y en la organización interna de las instituciones de salud.

El Addendum de la CCSS insiste en el mejoramiento integral de los servicios y en un trato más equitativo de su recurso humano. Se afirma que las nuevas acciones buscan una atención diferenciada para mujeres y hombres. También se plantean medidas para mejorar el proceso de registro estadístico institucional (estadística de biosalud), con el propósito de fortalecer el proceso de evaluación y seguimiento. De igual manera, se propone la incorporación de criterios de género en los procesos de reclutamiento y selección de personal<sup>276</sup>.

Plantea, al igual que el PIOMH y el Addendum de los Sectores Agropecuario y del Ambiente, que la IV Conferencia Mundial de la Mujer marca el hito del lanzamiento de políticas públicas de carácter estratégico para la promoción de las mujeres y la equidad entre los géneros. Se concibe bajo el marco del Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres PIOMH y como su complemento.

La CCSS tiene bajo su responsabilidad un total de 31 acciones en el PIOMH 1996 – 1998, de manera que este Plan es un complemento a los compromisos ya adquiridos. En efecto, se adicionan 28 acciones e incorporan 11 dependencias administrativas más, pertenecientes a la Gerencia de Pensiones, Gerencia Administrativa, Gerencia Médica y Gerencia Financiera<sup>277</sup>. En el PIOMH las acciones se encuentran bajo la responsabilidad de la Gerencia Médica únicamente.

En el proceso de formulación del Plan – Addendum se incorporan las cuatro gerencias de la institución. Este proceso fue coordinado por la Comisión Inter-gerencial del PIOMH,

---

<sup>276</sup> CENTRO NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA MUJER Y LA FAMILIA y CAJA COSTARRICENSE DEL SEGURO SOCIAL (1998): *Addendum de la Caja Costarricense de Seguro Social al Plan para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres PIOMH*, San José, pág. 7.

<sup>277</sup> Las dependencias son el Departamento de Prestaciones Sociales, Análisis y Control Financiero, Inversiones y Cuenta Individual de la Gerencia; Dirección de Recursos Humanos y sus Departamentos de Relaciones Laborales, Evaluación y Seguimiento, Selección y Reclutamiento; Dirección de Servicios Administrativos; Dirección de Servicios Institucionales y sus departamentos; Registro de Asegurados y Cotizaciones; Dirección Actuarial, Dirección de Planificación Institucional, Gerencia División Financiera, Programa Institucional de Rescate de Valores. Véase: *Ibíd.*, pág. 11.

que da seguimiento a este instrumento de política pública. También apoyó la Oficina Sectorial de la Mujer de la institución, que brindó soporte técnico.

El Addendum de la CCSS tiene una estructura sencilla, se establecen áreas y objetivos. Las acciones se definen en función de los objetivos. Se diseña como un Plan, que deberá ejecutarse en el período 1998 – 2002. Contempla un cronograma, que precisa instancias responsables de las acciones y los tiempos de ejecución (por semestre).

El instrumento se organiza en 6 áreas: normativa y género; publicaciones y género; salud mental y género; formación de recursos humanos y género; producción estadística y género; planificación institucional y género. En total comprende 29 acciones. Dichas áreas combinan asuntos temáticos (salud mental) y aspectos del marco institucional que demandan de ajustes y revisiones para avanzar en igualdad y derechos de las mujeres: normativa, publicaciones, gestión del recurso humano, estadísticas y planificación institucional. En este sentido, contempla tanto una dimensión interna (igualdad a lo interno de la CCSS) como una dimensión externa (igualdad en la prestación de los servicios de salud).

**Cuadro 16: Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres PIOMH - Addendum de la Caja Costarricense de Seguro Social de Costa Rica, según áreas y por objetivos y número de acciones.**

Área	Objetivo	No Acciones
Normativa y género	Modificar lenguaje de los reglamentos y otra normativa para eliminar discriminaciones de género y proteger derechos de las mujeres.	9
Publicaciones y género	Incorporación en agenda pública de realidades y aportes de las mujeres a través de medios de comunicación.	2
Salud mental y género	Facilitar a las mujeres de todos los grupos de edad el acceso a la salud mental y a la recreación.	2
Formación de recursos humanos y género	Incorporar la perspectiva de género en la formación y perfeccionamiento de los profesionales y técnicos de la salud.	3
Producción estadística y género.	Revisar y adecuar la Ley Constitutiva, reglamentos y demás normativa vigente en las instituciones del sector salud, para asegurar la equidad en la atención de los/las usuarias.	6
Planificación institucional	Incorporar la perspectiva de género en la planificación institucional como condición para la transversalidad del enfoque en la acción institucional.	6
Total		28

**Elaboración propia: con base en el Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres PIOMH - Addendum de la Caja Costarricense de Seguro Social de Costa Rica.**

**Cuadro 17: Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres PIOMH - Addendum de la Caja Costarricense de Seguro Social de Costa Rica, según acciones clasificadas por categorías y número.**

<b>Categoría</b>	<b>Acciones</b>	<b>Número</b>
<b>Investigación</b>	Estudio de comportamiento y variables influyentes en solicitud y concesión de créditos hipotecarios.	1
<b>Información</b>	Artículos en revista institucional sobre seguridad social y género.	1
<b>Capacitación</b>	Capacitación en hostigamiento sexual del personal del Departamento de Cuenta Individual; capacitación en género del personal de la Gerencia de Pensiones; proceso de sensibilización y capacitación en género del personal multidisciplinario de la Dirección Actuarial y de Planificación Económica	3
<b>Servicios</b>	Experiencia piloto de reducción de costos de espectáculos públicos y centros recreativos; atención domiciliaria a personas responsables del cuidado de pensionados PCP.	2
<b>Normativa</b>	Reforma de Reglamento del Régimen de Invalidez Vejez y Muerte; reforma del Reglamento del Seguro Voluntario; reforma de reglamentos, instructivos y normas sobre mujeres como sujetos de servicios (Departamento de Inversiones); revisión del reglamento de servicios de Microbiología y Química Clínica; reforma de reglamentos, instructivos y normativa sobre préstamos hipotecarios.	5
<b>Mecanismos</b>	Género en políticas y normas de reclutamiento, selección y capacitación de personal; género en normativa e instrumentos del Programa de Rescate y Formación de Valores; género en instrumentos técnico normativos del Área de Relaciones Laborales; género en reglamentos sobre concursos de atestados (Dirección Técnica de Servicios de Salud); género en memoria institucional; revisión de formatos de reportes del Departamento de Cuenta Individual; reformulación de instructivos y formularios del Departamento de Análisis y Control Financiero; modificación el formato y contenido de informes de Sub-área de Evaluación; incorporar género en estudios para toma de decisiones de la Dirección Actuarial; incorporar género en la producción de información de las funciones de inspección; incorporar género en proceso de planificación de la Dirección de Planificación y el Sistema de Planificación Institucional; incorporar lineamientos de igualdad de oportunidades en planes anuales operativos de la Dirección Actuarial; políticas institucionales de género desde la Gerencia de División Administrativa; incorporar género en planes de desarrollo de la institución; directrices para incorporar género en Área de Evaluación y Seguimiento.	16
<b>Total</b>		28

**Elaboración propia: con base en el Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres PIOMH - Addendum de la Caja Costarricense de Seguro Social de Costa Rica.**

La mayoría de las acciones son de creación o fortalecimiento de mecanismos institucionales (16 acciones, que representan un 57%) y en menor medida de creación o revisión de normativa (5 acciones, que representan un 17.8 %) y de capacitación y formación del recurso humano institucional (3 acciones, que representan un 10.7 %). Esta tendencia coincide con el PIOMH, que enfatiza en el marco institucional y, en particular, en la creación o fortalecimiento de mecanismos e instrumentos institucionales para el avance de la igualdad. Diferenciándose del Addendum de los Sectores Agropecuario y del Ambiente, que otorga un peso especial a la dimensión externa de los servicios, o de los beneficios directos a las mujeres, que resulta bastante reducida en el Addendum de la CCSS, tal y como se señaló.

Los mecanismos institucionales que se proponen, en su mayoría, guardan relación con la incorporación del enfoque de género en políticas, programas, lineamientos, directrices, instancias e instrumentos (políticas y normas de reclutamiento, selección y capacitación de personal; normativa e instrumentos del Programa de Rescate y Formación de Valores; instrumentos técnico normativos del Área de Relaciones Laborales; reglamentos sobre concursos de atestados -Dirección Técnica de Servicios de Salud-; memoria institucional; formatos de reportes del Departamento de Cuenta Individual; instructivos y formularios del Departamento de Análisis y Control Financiero; formato y contenido de informes de Sub-área de Evaluación; estudios para toma de decisiones de la Dirección Actuarial; producción de información de las funciones de inspección; proceso de planificación de la Dirección de Planificación y el Sistema de Planificación Institucional; planes de desarrollo de la institución; directrices del Área de Evaluación y Seguimiento).

## **2. LA POLÍTICA DE IGUALDAD Y EQUIDAD DE GÉNERO 2007- 2017 Y SU PLAN DE ACCIÓN 2008 - 2012**

En el período 2000 – 2006 Costa Rica no tuvo política nacional de igualdad y equidad de género. En su lugar, el mecanismo nacional de la mujer, el INAMU, impulso políticas sectoriales e institucionales de igualdad. Las razones que explican y justifican la decisión no resultan claras. Dicha decisión probablemente es producto de dos situaciones. Las autoridades políticas no apuestan decididamente por una política nacional, como sucedió en el período anterior (1994 – 1998). Los equipos técnicos, ante el temor del no decidido

respaldo político, proponen un esquema sectorial de políticas de igualdad, fundamentado en apoyos específicos de autoridades sectoriales y además basado en negociaciones y acuerdos entre el INAMU y el ministerio respectivo.

Este esquema de políticas sectoriales de igualdad tuvo su fundamento en el Decreto Ejecutivo No 28484, que se aprobó en febrero del 2000 y plantea el impulso de Planes de Acción Sectoriales para la Igualdad y la Equidad de Género con el objetivo de alcanzar la transversalidad de género en la administración pública<sup>278</sup>.

Esta estrategia de intervención del mecanismo nacional de la mujer tuvo dos pilares. En primer lugar la consideración del nivel nacional y los niveles regionales y locales. Se llama la atención acerca de las dificultades y obstáculos para que los acuerdos y directrices en el nivel central trasciendan a las regiones. En segundo lugar se sostiene que los esfuerzos se debe orientar en dos vías: la incorporación del enfoque de género en las políticas y la cultura institucional y el empoderamiento de las mujeres, con el fin de que asuman plenamente sus derechos ciudadanos de exigir y demandar políticas públicas para la igualdad y la equidad de género. Partiendo de que ambos procesos se relacionan y es central facilitar su encuentro y complementariedad<sup>279</sup>.

Las políticas sectoriales de igualdad de este periodo se fundamentaron en la firma de convenios de cooperación interinstitucional entre el INAMU, como ente rector en igualdad y el ministerio correspondiente, que funcionaba, en algunos casos, también como ente rector de un sector específico.

Los compromisos suscritos apuntan a la generación de condiciones para la institucionalización de la perspectiva de género. En este sentido, el ministerio que suscribía un convenio se comprometía a la instalación de una Comisión de Alto Nivel para impulsar el cambio institucional; el diseño y la aplicación de un Plan de Igualdad; el establecimiento de una Oficina para la Igualdad y la Equidad de Género como facilitadora

---

<sup>278</sup> COSTA RICA, Decreto Ejecutivo Nº 28484-MAG-MEP-MTSS-S-CM, sobre Planes de Acción Sectoriales para la Igualdad y la Equidad de Género, Publicación 21 de febrero, 2000, enero 2015, ([http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=45097&nValor3=47547&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=45097&nValor3=47547&strTipM=TC)).

<sup>279</sup> INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES (2001): Informe Anual de Labores: Política Nacional para la Igualdad y la Equidad de Género, Documento de Trabajo, San José, pág. 4.



del cambio institucional y la incorporación de las acciones del Plan de Igualdad en los planes anuales operativos y presupuesto institucional<sup>280</sup>.

Durante este período y en el nivel regional, la estrategia de política pública consistió en el impulso de planes locales y mesas regionales. Las dos primeras experiencias de Planes Locales, que impulsó el mecanismo nacional de la mujer, se tuvieron en los cantones de Acosta y Desamparados (2000). El proceso de formulación del Plan conllevaba una secuencia de actividades. La elaboración de la Agenda Local de las Mujeres, con participación de mujeres líderes del cantón; la presentación y el intercambio de la Agenda con representantes de instituciones; la realización de una Mesa de Negociación entre representantes de las instituciones y las mujeres<sup>281</sup> y, por último, un encuentro intersectorial para la firma de acuerdos y compromisos del Plan Local.

En 2004 se realizó un intento de formular una política nacional de igualdad y equidad, que no logró prosperar. En ese momento el INAMU enfrentaba una grave crisis institucional, que se originaba en un conflicto entre sus autoridades institucionales (Ministra de la Condición de la Mujer y Junta Directiva) y buena parte de su equipo técnico, producto de visiones diametralmente opuestas acerca del quehacer del mecanismo nacional de las mujeres, particularmente en lo relacionado con salud sexual y reproductiva<sup>282</sup>. El conflicto tuvo una fuerte dimensión político – ideológica y como eje

---

<sup>280</sup> Entre 2000 – 2001 se suscribieron convenios con el MAG (alcance sectorial), el Ministerio de Cultura (alcance sectorial), el Ministerio de Educación Pública, el Ministerio de Salud (alcance sectorial), el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Banco Nacional de Costa Rica, la Caja Costarricense de Seguro Social, el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, el Consejo Nacional de Producción. En el Ministerio de Educación se elaboró el Plan denominado: "El sistema educativo hacia una cultura de equidad de género", con base en un diagnóstico que enfatizó en educación primaria y secundaria. Este Plan contenía 20 acciones para mejorar la calidad de los servicios y las relaciones laborales en la institución. En diciembre del 2000 el Ministerio de Trabajo aprobó su Plan de Igualdad y creó por decreto ejecutivo la Unidad de Género. Cuatro de las líneas centrales de trabajo de este Plan: capacitación en derechos laborales de las mujeres, campaña derechos laborales de las mujeres, línea telefónica 800-trabajo, contabilización del trabajo doméstico. INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES (2001): Óp. cit., págs. 8-11.

<sup>281</sup> . En el 2000 se desarrollan las Mesas Regionales de Diálogo Social y Negociación para la Equidad de Género en los cantones de la península de Nicoya (cantones de Nandayure, Hojancha, Nicoya, Carrillo y Santa Cruz) y de los cantones de la Altura-Guanacaste (La Cruz, Liberia, Bagaces, Cañas, Abangares; Tilarán). *Ibíd.*, págs. 15 -16.

<sup>282</sup> Se señala que: "El periodo de severa crisis, entre julio de 2005 y abril de 2006, que afectó al Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), se identifica no sólo como un obstáculo en el avance hacia la protección de los derechos de las mujeres, sino como un retroceso profundo en el ámbito de la responsabilidad gubernamental de garantizar esta protección. Durante este periodo no se

central la salud sexual y reproductiva y especialmente el reconocimiento de derechos de las mujeres en este ámbito.

El inicio de un nuevo gobierno en 2006 y la llegada de nuevas autoridades institucionales, generó una coyuntura bastante favorable para la formulación de una política nacional de igualdad. A lo largo del 2006, se trabaja en el diseño de la política que conllevó un amplio y participativo proceso de consulta con representantes de instituciones y mujeres. Este carácter altamente participativo del proceso otorgó a la Política Nacional de Igualdad y Equidad de Género (PIEG) mayor fortaleza en términos de base social de apoyo y posicionamiento político, pero también fue altamente positivo para el mecanismo nacional de la mujer en el sentido de ganar legitimidad y posicionamiento, después de una crisis institucional que había minado su capacidad de propuesta y reconocimiento como actor institucional.

La Política Nacional de Igualdad y Equidad de Género (PIEG) en su diseño y alcance presenta características particulares y diferentes a lo que fue la primera política de igualdad de Costa Rica, el Plan de Igualdad entre Mujeres y Hombres (PIOMH). La PIEG se propone como una política de largo plazo, que se ejecutaría en un período de 10 años, que van del 2007 al 2017. El largo plazo conlleva otras características y rasgos particulares. En primer lugar, se trata de una política que no se circunscribe a un gobierno en particular, es decir, no se diseña como una política gubernamental, como fue el PIOMH en su momento. La PIEG se diseña para trascender el tiempo político de los gobiernos. El período 2007 – 2017 comprende la sucesión de tres administraciones de gobierno<sup>283</sup>. El largo plazo guarda también relación con los asuntos que prioriza la política, es decir, sus objetivos estratégicos.

---

*fortaleció la institucionalidad del INAMU, ni las políticas públicas con enfoque de género en el nivel gubernamental. El espacio para la interlocución y la participación efectiva de las mujeres de la sociedad civil en los órganos decisorios de la institución fue limitada, también fue disminuida la participación de las y los funcionarios del INAMU en los procesos de discusión acerca del rumbo de la institución. De igual manera, se presentaron diferencias entre la jerarquía de la institución y el equipo técnico en temas tales como los derechos sexuales y reproductivos o el abordaje de la violencia doméstica, lo cual afectó el quehacer institucional". COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER: (2011a): Óp. cit., pág. 15.*

<sup>283</sup> Dos gobiernos del PLN entre 2006 – 2010 y 2010 – 2014 y un gobierno del Partido Acción Ciudadana (PAC) de mayo de 2014 en adelante.

La PIEG condensa compromisos del Estado costarricense para el cierre de brechas de género en un período de 10 años. Estas brechas de género que afectan a las mujeres se relacionan con el empleo y los ingresos; las responsabilidades familiares; la educación y la salud; la protección efectiva de los derechos y la participación política. A diferencia del PIOMH, que fue una política amplia en sus contenidos y con una estructura temática sectorial, la PIEG se fundamenta en una priorización de asuntos o de brechas de desigualdad, que demandaban del largo plazo para su cierre o acortamiento. Las brechas son consideradas asuntos prioritarios en términos de la acción estatal y no responden a una estructura sectorial, tratándose más bien de asuntos transversales con dinámicas multisectoriales.

Las brechas o desigualdades priorizadas dan pie a 6 objetivos estratégicos: objetivo 1: cuidado como responsabilidad social; objetivo 2: trabajo remunerado de calidad y generación de ingresos; objetivo 3: educación y salud de calidad en favor de la igualdad; objetivo 4: protección efectiva de los derechos de las mujeres y frente a todas las formas de violencia; objetivo 5: fortalecimiento de la participación política de las mujeres y logro de una democracia paritaria; objetivo 6: fortalecimiento de la institucionalidad a favor de la igualdad y la equidad de género. El sexto y último objetivo se concibe como requisito para el éxito de la política, planteándose que el fortalecimiento de la institucionalidad de género es una condición necesaria para avanzar en los restantes cinco objetivos.

La PIEG es una política de carácter estatal en la medida que su ejecución convoca a los diferentes poderes (Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Tribunal Supremo de Elecciones) y trasciende, como señalábamos, el tiempo político de las administraciones de gobierno. Mientras que el PIOMH fue gubernamental y su ejecución estuvo a cargo de instituciones del Poder Ejecutivo.

El INAMU, como mecanismo nacional de la mujeres, es la instancia responsable de su coordinación técnica, que incluye monitoreo y seguimiento de los avances y coordinación interinstitucional.

Se afirma que la política y sus planes se sustentan en tres enfoques: enfoque de derechos, enfoque del desarrollo humano sostenible y enfoque de igualdad de género<sup>284</sup>. Una

---

<sup>284</sup> INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES (2008c): *Plan de Acción 2008 – 2012. Política de igualdad y equidad de género*, San José, Costa Rica., pág. 17.

concepción universalista de promoción y protección de derechos humanos, promoción del desarrollo humano y la igualdad de género es la que sustenta a la PIEG. Bajo esta óptica, se sostiene que el Estado y las sociedades en general deben garantizar los espacios, las oportunidades y las condiciones necesarias para que todas las personas desarrollen sus potencialidades y hagan uso pleno de sus derechos ciudadanos. Se afirma que el desarrollo humano sostenible promueve a las mujeres como agentes y beneficiarias del desarrollo; la igualdad de derechos entre mujeres y hombres, reconociendo y respetando la diversidad de su condición humana y la ampliación de las oportunidades, generando igualdad de condiciones para que mujeres y hombres accedan a las mismas.

La Política de Igualdad y Equidad de Género (PIEG) se desarrolla mediante planes quinquenales de acción. El I Plan de Acción cubre el período 2008 – 2012. La PIEG como política comprende las grandes orientaciones expresadas en objetivos estratégicos, metas y lineamientos. Sobre esta base se formulan los Planes que puntualizan acciones, cronograma de ejecución, indicadores, instituciones responsables<sup>285</sup>. Este diseño de política independiente del plan (o a la inversa: un plan independiente de la política) es otra de las diferencias con el PIOMH, que se diseñó como política y plan a la vez.

Tanto la PIEG como su Plan son el resultado de amplios procesos de consulta. El Plan conllevó un proceso de consulta institucional estructurada en el que jugaron un papel clave 22 enlaces institucionales. Contempló un conjunto de talleres, bajo tres modalidades: talleres de consulta regional, talleres de consulta por objetivo estratégico y un taller de consulta con autoridades municipales.

El I Plan de la PIEG se presenta como un instrumento que orientará el quehacer de las instituciones del Estado y un instrumento de planificación. La identificación y selección de las acciones, se basó en tres principales criterios: a. El alto potencial transformador de la acción para modificar los factores estructurales que provocan las desigualdades de género. c. La viabilidad política y técnica de la acción. d. El sustento de la acción en el desarrollo institucional y en las consultas realizadas. En razón de lo anterior, se supondría

---

<sup>285</sup> *De manera complementaria, para cada acción se confecciona una ficha técnica que contiene información relevante para el seguimiento, como el resultado esperado y el indicador de proceso de la acción, además de una breve justificación y descripción de la acción. INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES (2008a): Fichas Técnicas I Plan de Acción de la PIEG 2008 – 2012, San José, Costa Rica.*

que las acciones del Plan han pasado por un análisis de viabilidad política, técnica y financiera y de su potencial para aportar en la reducción de brechas de género<sup>286</sup>.

En el Plan se afirma que los objetivos estratégicos de la política se encuentran estrechamente relacionados entre sí, aunque cada uno tiene su propia importancia. Los avances en el cuidado como responsabilidad social, educación y salud de calidad a favor de la igualdad y protección efectiva de los derechos de las mujeres y frente a todas las formas de violencia, es condición fundamental para el avance en los objetivos de fortalecimiento de la participación política de las mujeres y el logro de la democracia paritaria y trabajo remunerado de calidad y generación de ingresos. Además se señala que el fortalecimiento institucional es una condición necesaria para el desarrollo y avance de todos los demás<sup>287</sup>.

La Política de Igualdad y Equidad de Género PIEG comprende 6 objetivos estratégicos y 13 lineamientos y su I Plan de Acción, que abarca el periodo 2008-2012, contiene 85 acciones (Anexo 5). La cantidad de acciones es considerablemente menor que las que tuvo el PIOMH y su período de ejecución superior (5 años). Dos elementos que otorgan mayor viabilidad a su diseño y propuesta en comparación con el PIOMH.

---

<sup>286</sup> INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES (2008c): *Óp. cit.*, pág. 9.

<sup>287</sup> INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES (2008c): *Óp. cit.*, pág. 16.

**Cuadro 18: Política de Igualdad y Equidad de Género PIEG y su Primer Plan de Acción 2008 – 2012 de Costa Rica, según objetivos estratégicos, lineamientos y número de acciones.**

Objetivo estratégico	Lineamiento	No Acciones
Objetivo 1: cuidado como responsabilidad social	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Infraestructura social de cuidado (ampliación de cobertura y mejoramiento calidad)</li> <li>2. Promover cambios culturales a favor de la corresponsabilidad entre hombres y mujeres</li> </ol>	17
Objetivo 2: trabajo remunerado y generación de ingresos	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Promover la calidad del empleo femenino</li> <li>2. Crear nuevas fuentes de empleo femenino, especialmente en zonas con mayores desventajas</li> </ol>	14
Objetivo 3: educación y salud a favor de la igualdad	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Influir en la formación que se brinda a niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo formal a favor de la igualdad y equidad de género y la no violencia</li> <li>2. Incidir en la formación que se brinda a niños, niñas y adolescentes en espacios no formales a favor de la igualdad y equidad de género y la no violencia</li> </ol>	9
Objetivo 4: protección de derechos y frente a todas las formas de violencia	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mejorar las condiciones para que las mujeres exijan sus derechos</li> <li>2. Promover una administración de justicia efectiva, de calidad e integrada con los esfuerzos, que realizan los demás poderes del Estado</li> <li>3. Garantizar la protección efectiva de las mujeres ante todas las formas de violencia contra ellas, así como su prevención y erradicación</li> </ol>	17
Objetivo 5: participación política y democracia paritaria	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Promover la participación paritaria en posiciones de toma de decisión y representación política</li> <li>2. Potenciar calidad de liderazgos políticos de las mujeres</li> </ol>	14
Objetivo 6: fortalecimiento de la institucionalidad género	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fortalecer la institucionalidad pública que trabaja a favor de la igualdad</li> <li>2. Crear condiciones políticas y procesos de trabajo adecuados para conducir, dar seguimiento, evaluar y rendir cuentas de la PIEG</li> </ol>	14
Total		85

**Elaboración propia: con base en la Política de Igualdad y Equidad de Género PIEG y Plan de Acción 2008 – 2012 de Costa Rica.**

Las acciones de creación o fortalecimiento de mecanismos institucionales son las mayoritarias (47 acciones, que representan un 55.3 %). En segundo lugar destacan las de organización y prestación de servicios de atención directa a las mujeres (19 acciones, que representan un 22.4%). Mientras que las acciones de capacitación – formación (8%), creación y ampliación de normativa (8%), información – divulgación (3.5%) y de investigación (1.2%) resultan débiles en este Plan.

A diferencia del PIOMH, las acciones de insumo o actividad no tienen un peso significativo en este Plan. Probablemente ello explica el menor número de acciones en las categorías de creación de normativa, capacitación y divulgación – información, que se relacionan con medios para alcanzar ciertos resultados. Así también se trata de acciones

que, en su gran mayoría, presentan un sentido estratégico y no podrían catalogarse de labores puntuales y ordinarias de las instituciones. En lugar de apuntar a la consecución de insumos o realización de actividades, como en el PIOMH, más bien buscan la generación de productos, como por ejemplo un plan de salud sexual y reproductiva, o un modelo de redistribución de costos por licencia de maternidad.

**Cuadro 19: Plan de Acción 2008 – 2012 de la Política de Igualdad y Equidad de Género PIEG de Costa Rica, según acciones clasificadas por objetivos y categorías.**

	Cuido	Generación ingresos	Educación y salud	Protección derechos	Participación Política	Mecanismos	Total
Investigación	0	0	0	0	0	1	1
Información	2	0	0	1	0	0	3
Capacitación	1	0	4	2	0	0	7
Servicios	4	3	1	3	8	0	19
Normativa	3	1	1	1	1	0	7
Mecanismos	7	10	2	9	3	11	42
Incidencia	0	0	1	1	2	2	6
Total	17	14	9	17	14	14	85

**Elaboración propia: con base en Plan de Acción 2008 – 2012 de la Política de Igualdad y Equidad de Género PIEG de Costa Rica.**

**Cuadro 20: Plan de Acción 2008 – 2012 de la Política de Igualdad y Equidad PIEG de Costa Rica, según acciones clasificadas por categoría.**

<b>Categoría / acción</b>	<b>Acciones</b>
<b>Investigación</b>	Definición y desarrollo de agenda de investigación.
<b>Información</b>	Promoción de alternativas de cuidado en organizaciones de trabajadores; sensibilización y campañas para fomento de corresponsabilidad social en el cuidado; campañas de información y educación sobre derechos de las mujeres y mecanismos para su exigibilidad.
<b>Capacitación</b>	Capacitación personal CEN – CINAI y modelo de atención psicopedagógica; alternativa permanente de educación de la sexualidad para personal docente; formación en sexualidad de niñas, niños y adolescentes; alternativa permanente de formación en igualdad y equidad del personal de salud; capacitación en corresponsabilidad de los cuidados y procesos de crianza libres de estereotipos de personas cuidadoras; modelo de capacitación en derechos humanos de las mujeres para operadores del derecho; fortalecer capacidades técnicas de Comisión Accesibilidad en Poder Judicial.
<b>Servicios</b>	Modalidad de atención en tiempo no lectivo; centros de cuidado en instituciones; centros de cuidado a cargo de gobiernos locales; experiencias demostrativas de servicios de cuidado con participación de actores estratégicos; ampliación de cobertura contributiva directa de la seguridad social de ciertos colectivos de mujeres; ventanilla única de servicios de apoyo a las microempresarias; experiencia demostrativa de intermediación laboral en municipalidades; programa educación de la sexualidad en sistema educativo; centro de información y orientación en derechos; servicios de atención a mujeres víctimas de violencia; servicio de atención de ofensores sexuales juveniles; centro de formación ciudadana de las mujeres; espacios de intercambio y debate de mujeres en puestos de decisión; creación Red Mujeres Municipalistas; fortalecer participación de mujeres en gobiernos y tribunales electorales; experiencia local de liderazgo de mujeres jóvenes; fortalecer liderazgo y organización mujeres indígenas; promoción sufragio mujeres trabajadoras de empresas privadas; alternativas capacitación mujeres en oferta IFED.
<b>Normativa</b>	Normativa sobre centros de cuidado en proyectos de vivienda; reglamentaciones en planes reguladores cantonales para la creación de alternativas de cuidado; normativa sobre corresponsabilidad social en el cuidado; normativa para ampliación de protección laboral de mujeres en situaciones de discriminación; normas de atención para funcionamiento de Consejerías en SS/SR; implementación, divulgación y seguimiento de Ley Penalización Violencia; normativa paridad en la participación y representación política; cambios en sistemas y mecanismos de selección del personal y carrera profesional en la administración pública.
<b>Mecanismos</b>	Nuevas regulaciones para ampliar cobertura de CEN – CINAI; mejora infraestructura, equipo y estructura de CEN – CINAI; mecanismos descentralizados de regulación, supervisión y certificación de alternativas de cuidado infantil; aplicación de nuevos criterios para ampliar cobertura de educación preescolar; alternativas de subvención para compra de servicios de cuidado; fortalecimiento del programa de hogares comunitarios; criterios de corresponsabilidad entre mujeres y hombres en programas de transferencias monetarias; modelo de intervención para fomento de capacidades productivas y empresariales; proyecto piloto para eliminar segregación laboral vertical y horizontal; certificación de labores tradicionales desempeñadas por mujeres; sistema de formación profesional de la mujer; proyecto piloto capacidad productiva, emprendedora y tecnológica de población estudiantil; instancias de coordinación interinstitucional para promover participación de mujeres en carreras técnicas y tecnológicas; creación de mecanismos para cumplimiento de derechos laborales; mecanismo para reconocimiento de jornada parcial en



	seguridad social; modelo de redistribución social de los costos por pago de licencia de maternidad; sistema de estímulos de prácticas laborales de equidad e igualdad de género; cambios curriculares; Plan de Salud Sexual y Reproductiva; Agenda Legislativa de proyectos de ley; articulación servicios Poder Judicial con entidades públicas y privadas que atienden mujeres víctimas violencia; plan de mejora de la asesoría de la Defensa Pública; desagregación estadísticas por sexo del Poder Judicial; consolidación del sistema nacional de atención y prevención de la violencia; protocolos de atención en violencia; modelo local de prevención de la violencia y masculinidad; participación organizaciones comunitarias en estrategias prevención y atención VIO; sistema de acreditación de programas de atención a ofensores; política igualdad TSE; diseño sistema y mecanismos de selección de personal y carrera profesional en el Poder Judicial; planes estratégicos municipales de igualdad; producción y difusión de estadísticas e indicadores de género; creación de comités de género en distritos judiciales; programa acompañamiento OFIM y UPEG; fortalecimiento OFIM y UPEG; creación de instancia de género en la Asamblea Legislativa; estructura y mecanismos de coordinación interinstitucional de la PIEG; sistema seguimiento, evaluación y rendición de cuentas PIEG; sistema nacional de igualdad; programa de reconocimientos cumplimiento PIEG; lineamiento desde la Presidencia para que instituciones desarrollen línea de trabajo asociadas a los objetivos PIEG.
<b>Incidencia</b>	Incorporación de igualdad y equidad en programas del Consejo Persona Joven; alianzas con medios de comunicación para tratamiento de noticias; incorporación de igualdad y equidad en partidos políticos; enfoque de género en programa de educación cívica; incorporación de criterios de igualdad y equidad en planificación y presupuestación; incorporación de estadísticas e indicadores de género en Sistema Nacional de Estadísticas.

**Elaboración propia: con base en Plan de Acción 2008 – 2012 de la Política de Igualdad y Equidad de Género PIEG de Costa Rica.**

La apuesta se centra en el fortalecimiento del andamiaje institucional para la promoción de la igualdad, que requiere de nuevas y mejores políticas, programas, estrategias, modelos de intervención, metodologías de trabajo, instrumentos, a la vez que se brindan servicios y atienden demandas estratégicas de las mujeres. Esto guarda relación con los dos pilares de la estrategia del mecanismo nacional, como son la política pública y el empoderamiento de las mujeres, ambos estrechamente relacionados.

Las acciones de creación o fortalecimiento de mecanismos institucionales están presentes en todos los objetivos. Algunos ejemplos: nuevas regulaciones para ampliar cobertura del programa CEN – CINAI (atención y cuidado infantil); alternativas de subvención para compra de servicios de cuidado; criterios de corresponsabilidad entre mujeres y hombres en programas de transferencias monetarias; modelo de intervención para fomento de capacidades productivas y empresariales; proyecto piloto para eliminar segregación laboral vertical y horizontal; certificación de labores tradicionales desempeñadas por mujeres; proyecto piloto capacidad productiva, emprendedora y tecnológica de población estudiantil; mecanismo para reconocimiento de jornada parcial en seguridad social; modelo de redistribución social de los costos por pago de licencia de maternidad; plan de

salud sexual y reproductiva; Agenda Legislativa de proyectos de ley; plan de mejora de la asesoría de la Defensa Pública; desagregación de estadísticas por sexo del Poder Judicial; consolidación del sistema nacional de atención y prevención de la violencia; protocolos de atención en violencia; modelo local de prevención de la violencia y masculinidad; sistema de acreditación de programas de atención a ofensores; política igualdad del Tribunal Supremo de Elecciones TSE; planes estratégicos municipales de igualdad; creación de comités de género en distritos judiciales; creación de instancia de género en la Asamblea Legislativa.

Entre las acciones que conllevan atención y beneficios directos a las mujeres, cabe señalar: modalidad de atención y cuidado infantil en tiempo no lectivo; ventanilla única de servicios de apoyo a las microempresarias; experiencia demostrativa de intermediación laboral en municipalidades; centro de información y orientación en derechos; servicios de atención a mujeres víctimas de violencia; servicio de atención de ofensores sexuales juveniles; centro de formación ciudadana de las mujeres; espacios de intercambio y debate de mujeres en puestos de decisión; creación Red Mujeres Municipalistas; fortalecer participación de mujeres en gobiernos y tribunales electorales, entre otras.

### **III. LA ESTRATEGIA DE COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL Y DE SEGUIMIENTO DE LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS DE IGUALDAD DE COSTA RICA**

#### **1. EL MECANISMO NACIONAL DE LA MUJER: SU EVOLUCIÓN EN EL TIEMPO**

Entre los antecedentes del mecanismo nacional de la mujer, cabe señalar la creación de la Oficina de Programas para la Mujer y la Familia del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes en 1974, en el marco del Decenio de la Mujer (década de los setenta). Esta Oficina surgió con el objetivo de atender las demandas internacionales referidas a la celebración en 1975 del Año Internacional de la Mujer. En aras de cumplir dicha labor, se eleva su estatus legal y administrativo, configurándose como parte de la Dirección de Juventud de ese ministerio y siendo su principal cometido la promoción de la mujer. En

1976 dicha oficina se transforma en el Centro Nacional para el Mejoramiento de la Mujer y la Familia (CMF) mediante la aprobación de la Ley No 5988<sup>288</sup>. Se crea como un órgano adscrito del Ministerio de Cultura pero con independencia funcional y atribuciones claramente definidas, como es la coordinación de todas las actividades estatales relativas al mejoramiento de las mujeres y las familias, lo que podría considerarse el germen de la función rectora y coordinadora que asume posteriormente el mecanismo nacional de la mujer.

La familia tuvo un peso particular en el quehacer del CMF. Si bien se buscó el mejoramiento de la mujer se hace en función de generar beneficios a la familia. De manera que se estable una relación indisoluble entre mujer – familia que marcará el accionar de esta institución. Su ley de creación incluso señala como medio recomendado de adiestramiento de las mujeres en actividades ajenas al hogar, “(...) actividades de la industria casera, que tuvieran como resultado un beneficio para la propia mujer y en especial para la familia y la comunidad”.

La poca asignación presupuestaria, su visión familista y asistencial se visualizan como las principales limitantes del CMF. A pesar de los cambios positivos de su estatus legal y administrativo en el tiempo (de una oficina a una dirección de un ministerio y, posteriormente, a un ente adscrito de un ministerio), dichos cambios no significaron transformaciones en sus visiones y enfoques centrados en la familia y en un quehacer de asistencia social.

Una de las principales críticas se centra en sus programas de corte asistencial y sus acciones desarticuladas y puntuales en las áreas de educación, salud y empleo principalmente<sup>289</sup>. La etapa anterior a 1994 es valorada y analizada como de asistencia social a las mujeres, en concreto de programas y acciones que no guardan relación con

---

<sup>288</sup> COSTA RICA, Ley N° 5.988. *Creación del Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia. Publicación 11 de noviembre, 1976. mayo 2014, ([http://www.asamblea.go.cr/Centro\\_de\\_Informacion/Consultas\\_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero\\_Ley=5988](http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero_Ley=5988))*.

<sup>289</sup> Al respecto se señala: “(...) no obstante su fortaleza jurídica y la amplitud de sus competencias, el CMF no había asumido hasta 1994, su función rectora y gestora de políticas públicas para el adelanto de las mujeres y la equidad entre los géneros. Su trabajo se había caracterizado, durante mucho tiempo, por el desarrollo de acciones puntuales, focalizadas, desvinculadas entre sí y con carácter meramente asistencial dirigidas fundamentalmente a la población femenina ubicada en los cantones de mayor deterioro socioeconómico”. CENTRO NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA MUJER Y LA FAMILIA (1998b): *Óp. cit.*, pág. 19.

las desigualdades estructurales producto de las relaciones de género<sup>290</sup>. Para ese momento la rectoría y las políticas públicas no constituían ideas fuerza. La apuesta por una institución más estratégica, que asumiera el impulso de políticas públicas para revertir desigualdades de género, se asocia con un nuevo marco interpretativo, que reconoce y enfatiza la existencia de relaciones desiguales entre los géneros y estructuras que generan desigualdad. Bajo este enfoque, que tomó fuerza a partir de la segunda mitad de la década de los noventa, se conciben las políticas públicas como el núcleo central del quehacer del mecanismo nacional de la mujer.

El gobierno de Figueres Olsen 1994 – 1998 y en particular la gestión de autoridades y equipo técnico del CMF en ese período resulta clave. No sólo en la construcción de una visión diferente del mandato y el quehacer del mecanismo nacional de la mujer, sino también de sentar bases y generar condiciones para el cambio estratégico en términos de propuesta programática, estructura institucional y, quizás lo más relevante, la elevación de su estatus legal y administrativo a efectos de asumir la labor de rectoría y coordinación de la política de igualdad.

El CMF como institución adscrita a un ministerio no contaba con el estatus requerido para coordinar la política de igualdad. Su estatus legal y administrativo limitaba su posicionamiento frente al resto de instituciones públicas. Cabe recordar no solo su subordinación a un ministerio, también su subordinación informal a las oficinas o los despachos de las Primeras Damas en cuyas agendas de trabajo los programas dirigidos a las mujeres ocupan un lugar relevante. Aunque lo cierto es que el CMF antes de 1994 no se concibió como una institución rectora y coordinadora de política.

Si bien se reconoce la amplitud de competencias del CMF, incluso para el ejercicio de la rectoría, es su ubicación en el aparato estatal lo que se visualiza como la principal limitante para la rectoría. Desde esa óptica, se torna necesario “elevar el rango al de institución autónoma como medio para garantizar la institucionalidad de la igualdad y equidad de género. Esta condición político-administrativa le permitirá: participar en la toma de decisiones al más alto nivel del gobierno; contar con mayor autonomía como

---

<sup>290</sup> INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES (S.F.2): *Los antecedentes de la rectoría en igualdad y derechos de las mujeres del mecanismo nacional de las mujeres, Documento de Trabajo, Área de Políticas Públicas, San José, Costa Rica.*

mecanismo promotor y verificador de políticas públicas para las mujeres; y posibilitar que su jerarca sea designada ministra cartera (...)”<sup>291</sup>.

El proceso de fortalecimiento del mecanismo nacional de la mujer entre 1994 – 1998 desemboca en la creación del INAMU en 1998, como institución autónoma y, por ende, con un estatus administrativo y legal superior y de mayor fortaleza para asumir su nueva atribución de coordinar la política nacional de igualdad y equidad de género.

En este período suceden cambios estratégicos del mecanismo y uno de los más significativos tiene lugar en la propuesta programática. A la división funcional técnica de la institución, se suma un área denominada de “Programas Integrales” donde se incorporaron planes nacionales y programas estratégicos<sup>292</sup>.

De 1994 a 1998 el CMF impulsó el Plan de Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres (PIOMH), el Plan Nacional de Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar (PLANOVI), el Programa de Ciudadanía Activa de las Mujeres (PROCAM), el Programa de Albergues, el componente de “formación humana” del Programa Jefas de Hogar, el Programa de Mujeres Adolescentes y Programa Oficinas Municipales de la Mujer. Estos planes y programas fueron los primeros instrumentos de políticas públicas que posibilitan al mecanismo nacional de la mujer desarrollar instrumentos, metodologías y una experiencia de coordinación interinstitucional y de transversalización del enfoque de género.

El CMF en el período 1994 – 1998 se presenta como la “instancia por ley rectora”<sup>293</sup> y lanza en 1996 la primera política de igualdad de Costa Rica, como fue el Plan de Igualdad

---

<sup>291</sup> GOBIERNO DE COSTA RICA (1998): *Informe del Estado de Costa Rica a la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer: Correspondiente al periodo enero de 1985 a febrero de 1998*, San José, pág. 144.

<sup>292</sup> *La estructura del CMF en el periodo 1994-1998 tuvo algunos cambios. En primer lugar, se conforma un Comité Técnico Consultivo de la Dirección Ejecutiva y se adiciona a la División Funcional Técnica el Área de Programas Integrales, que comprende planes nacionales y programas estratégicos, tales como el PIOMH y el PLANOVI. Véase: CENTRO NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA MUJER Y LA FAMILIA (1998b), Óp. cit., págs. 6 y 7.*

<sup>293</sup> *La rectoría como función central de los mecanismos de la mujer toma fuerza en la región en la segunda mitad de la década de los noventa, posterior a la IV Conferencia Mundial de la Mujer, Beijing 1995. No obstante, el rol de rectoría, en ese momento, no estaba claramente definido en un marco normativo.*

entre Mujeres y Hombres (PIOMH). Se sostiene que su mandato central es desarrollar auténticas políticas públicas, que fueran estratégicas, tanto por su contenido (equidad de género), como por su alcance (de cobertura nacional) y su relación con las políticas nacionales del país (logrando que sean compromisos de Gobierno)<sup>294</sup>.

La creación del INAMU como institución autónoma significó superar algunas de las principales debilidades, que enfrentó el CMF como “ente adscrito”. Como se indica claramente en la exposición de motivos de su ley de creación: “la institución se configura como un ente gestor, formulador, coordinador y fiscalizador de programas y acciones de los demás entes estatales en relación con la problemática y condición de la mujer”<sup>295</sup>. En ese mismo texto de exposición de motivos se plantea que “el (...) proyecto excede mucho la noción de un órgano meramente asistencial encargado de brindar subsidios, cursos de capacitación en artes y oficios, o cualquier otro paliativo de la situación de discriminación de las mujeres en Costa Rica”<sup>296</sup>, proponiéndose una institución autónoma que centrara su norte en la rectoría y en la coordinación de políticas públicas.

Además del impulso de planes nacionales y programas estratégicos, el período 1994 – 1998 fue fructífero en la aprobación de normativa para la protección de los derechos de las mujeres, como se señaló anteriormente<sup>297</sup>.

Una vez creado en 1998 el INAMU, se inicia una etapa de estructuración de la nueva institución que culmina en el 2000. Ello significó la definición de una nueva estructura, que recoge en buena parte los planes y programas del CMF, la aprobación y el

---

<sup>294</sup> CENTRO NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA MUJER Y LA FAMILIA (1998b): *Óp. cit.*, pág. 12.

<sup>295</sup> CENTRO NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA MUJER Y LA FAMILIA (1998b): *Óp. cit.*, pág. 18.

<sup>296</sup> *Ibíd.*, pág. 4.

<sup>297</sup> CENTRO NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA MUJER Y LA FAMILIA (1999): *Avances legales hacia la equidad de género: leyes, proyectos de ley y decretos ejecutivos sobre derechos de las mujeres, equidad de género y familia: período 1994-1998*, San José, pág. 11

nombramiento de plazas (puestos) y un mandato institucional que se plasmó en una nueva visión y misión institucional<sup>298</sup>.

De 2000 al 2005 el INAMU, en lugar de impulsar una política de igualdad de carácter nacional, enfatiza en un esquema de política sectorial. En este período se acompañan procesos de políticas sectoriales y se impulsan Planes Locales de Igualdad (institucionales), Agendas Locales de las Mujeres y Mesas de Negociación (mujeres-instituciones), donde las mujeres negociaban sus agendas y firmaban acuerdos y compromisos con las instituciones acordes a los Planes Locales. Por su parte el Área de Gestión de Políticas Públicas asume la coordinación, asesoría y acompañamiento técnico de las Unidades y Programas de Equidad de Género (UPEG) y el Área de Ciudadanía Activa, Liderazgo y Gestión Local iguales tareas con las Oficinas Municipales de la Mujer (OFIM). A partir del 2000 se impulsan las Comisiones de Alto Nivel Político y Técnico<sup>299</sup>, con el objetivo de liderar el proceso de incorporación de la perspectiva de género en el quehacer de las instituciones y de impulsar Planes de Acción Sectoriales para la Igualdad y Equidad de Género<sup>300</sup>.

El mecanismo nacional de la mujer coordina acciones con ministerios e instituciones autónomas, pero también se estrechan relaciones con instancias del ámbito municipal, como las Oficinas Municipales de la Mujer (OFIM) y las Comisiones Municipales de la Condición de la Mujer (CMCM).

Es relevante apuntar que en 2002 impulsa la construcción de la Agenda Estratégica Institucional de Rectoría en Igualdad y Equidad de Género: 2002 -2006. La agenda surge de un proceso de balance institucional del mecanismo nacional de las mujeres, que toma, como punto de partida, propuestas y demandas de las mujeres a través de diferentes agendas<sup>301</sup>. Este podría considerarse un esfuerzo más por clarificar y delimitar el marco

---

<sup>298</sup> *La misión del INAMU: promover y tutelar los derechos humanos de las mujeres para contribuir a la construcción de una sociedad justa e igualitaria, que garantice la igualdad y equidad de género.*

<sup>299</sup> COSTA RICA, Decreto Ejecutivo Nº 28.484-MAG-MEP-MTSS-S-CM. Óp. cit

<sup>300</sup> INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES (2001): Óp. cit., págs. 4 - 6.

<sup>301</sup> *La Agenda de los 12 puntos, la Agenda del Parlamento de las Mujeres I y II, la Agenda de las Mujeres Rurales, la Agenda Política de las Mujeres, la Agenda de las Adolescentes y Jóvenes participantes del Programa Construyendo Oportunidades, la Agenda de las Mujeres Afro-*

de prioridades de la igualdad y los derechos de las mujeres, según su función rectora y coordinadora.

A partir del 2006 se inicia una nueva etapa para el INAMU, marcada por dos acontecimientos. El primero la finalización del período de crisis institucional (marzo 2005 – mayo 2006), ocasionada por un conflicto entre autoridades institucionales (Presidencia Ejecutiva y Junta Directiva) y buena parte del equipo técnico. El conflicto es producto de visiones opuestas sobre el quehacer del mecanismo y la concreción de su mandato de protección de los derechos de las mujeres. La crisis finaliza con la salida de las autoridades y el inicio de un nuevo gobierno en mayo de 2006. El segundo se asocia con la formulación de una nueva política nacional de igualdad y equidad de género a lo largo del 2006. Otro rasgo que caracteriza esta etapa es la regionalización del mecanismo nacional de la mujer. En 2005 comienzan a estructurarse las primeras Unidades Regionales, que se instalan con un limitado recurso humano (dos o tres funcionarias), que crece con el tiempo. Sin embargo, es hasta 2009 cuando tiene lugar una reorganización parcial del INAMU, que las Unidades Regionales quedan inscritas formalmente en la estructura de la institución. A finales de esta década se comienza a perfilar una estrategia de regionalización, que desemboca en 2011 con la aprobación de dos nuevas Unidades Regionales: Huetar Norte y Central, que en adelante pasan a formar parte de la estructura institucional<sup>302</sup>. En razón de lo anterior, el INAMU pasó de tener cuatro a seis oficinas regionales, ubicadas en las siguientes regiones: Pacífico Central, Huetar Caribe, Chorotega, Brunca, Huetar Norte y Oficina Central que abarca la Gran Área Metropolitana. Estas Unidades Regionales están bajo el Área de Desarrollo Regional, que se formaliza en la estructura institucional hasta el 2009, como parte también del proceso de reorganización parcial.

Las Unidades Regionales desarrollan procesos de incidencia política, capacitación, asesoramiento y acompañamiento a las instituciones ubicadas en las regiones. La rectoría local es una línea de trabajo de estas dependencias. Algunas, como el caso de la Unidad Regional Chorotega, han adaptado la Política Nacional de Igualdad y Equidad de Género

---

*costarricenses y de la Jóvenes Afro- descendientes. Véase: INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES (2003): Memoria Institucional: mayo 2002 - abril 2003”, San José.*

<sup>302</sup> INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES (2012b): *Memoria Institucional: mayo 2011 – abril 2012, San José, Costa Rica, pág. 64.*



(PIEG) a las particularidades de la región y creado sus propios mecanismos de coordinación interinstitucional. Aunque dichas Unidades tienen un trabajo más acentuado con las mujeres y en menor medida con las instituciones en función de la rectoría. Generalmente coordinan con las Oficinas Municipales de la Mujer (OFIM), las CMCM, asociaciones, instituciones, redes de mujeres y otras existentes en las regiones<sup>303</sup>. De igual manera procuran incidir en las instancias de coordinación regional intersectorial donde se define y articula la política regional, como son los Consejos Regionales e instancias similares.

Entre las principales líneas de trabajo de la institución en el período 2000 – 2010, cabe destacar: procesos de formación humana o fortalecimiento personal, en el marco de programas de atención a mujeres en condiciones de pobreza (mujeres adultas y mujeres adolescentes embarazadas y madres) –Programa Creciendo Juntas, Programa Construyendo Oportunidades, Programa Avancemos Mujeres-; participación política, liderazgo y ciudadanía; salud integral; seguridad social, educación de la sexualidad; fomento de paternidades responsables y masculinidades alternativas, corresponsabilidad social de los cuidados; prevención y atención de la violencia contra las mujeres; redes locales de prevención de la violencia; servicios especializados en violencia contra las mujeres (Centro Operativo de Atención a la Violencia - Sistema 9-1-1-, Delegación de la Mujer, Centros de Atención Especializada y Albergue Temporal); asesoría Unidades / Programas de Género (UPEG), Oficinas Municipales de la Mujer (OFIM) y Red Nacional de OFIM; Agenda Legislativa para el Avance en los Derechos de las Mujeres; protección de derechos de las mujeres; Sistema Nacional de Atención y Prevención de la Violencia contra las Mujeres y Violencia Intrafamiliar; campañas de promoción de derechos; políticas institucionales de igualdad; políticas locales de igualdad; promotoras legales en derechos; mesas de diálogo social y negociación; sistema de reconocimiento de prácticas laborales de igualdad y equidad (Sello); seguridad social; fomento emprendimientos y empresariedad; crédito y servicios no financieros de apoyo a la empresariedad; valoración del trabajo doméstico no remunerado y uso del tiempo; presupuestación y planificación con enfoque de género; auditoría social; estadísticas e indicadores de género;

---

<sup>303</sup> INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES (2011): *Memoria Institucional: mayo 2010 – abril 2011*, San José, Costa Rica. pág. 20.

investigaciones; criterios y propuestas de proyectos de ley; producción de materiales didácticos, entre otras<sup>304</sup>.

## **2. INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES: CARÁCTER Y FUNCIONES DE RECTORÍA Y COORDINACIÓN**

El mecanismo nacional de la mujer de Costa Rica es el INAMU, una institución autónoma y descentralizada. Fue creada en 1998 (Ley No. 7801, 30 de abril 1998) y tiene como antecedente inmediato al CMF, institución de carácter adscrito, que formaba parte del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes.

Importante señalar que dos de sus fines (cuatro grandes fines), se relacionan con la política nacional de igualdad<sup>305</sup>. En el artículo 3, incisos a y c, se plantea “el formular e

---

<sup>304</sup> INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES (2003): *Óp. cit.*; INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES (2004): *Memoria Institucional: mayo 2003 – abril 2004, San José*, INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES (2005): *Memoria Institucional: mayo 2004 – abril 2005, San José*; INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES (2006b): *Memoria Institucional – Informe de Gestión: mayo 2002 – abril 2006, San José, Costa Rica.*, INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES (2007a) *Óp. cit.*; INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES (2008b), *Óp. cit.*; INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES (2009b): *Memoria Institucional: mayo 2008 – abril 2009, San José*; INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES (2010): *Memoria Institucional: mayo 2009 – abril 2010, San José.*

<sup>305</sup> La Ley No 7801 de Creación del Instituto Nacional de las Mujeres INAMU establece sus fines y atribuciones. Entre sus fines: a) Formular e impulsar la política nacional para la igualdad y equidad de género, en coordinación con las instituciones públicas, las instancias estatales que desarrollan programas para las mujeres y las organizaciones sociales. b) Proteger los derechos de la mujer consagrados tanto en declaraciones, convenciones y tratados internacionales como en el ordenamiento jurídico costarricense; promover la igualdad entre los géneros y propiciar acciones tendientes a mejorar la situación de la mujer. c) Coordinar y vigilar que las instituciones públicas establezcan y ejecuten las políticas nacionales, sociales y de desarrollo humano, así como las acciones sectoriales e institucionales de la política nacional para la igualdad y equidad de género. d) Propiciar la participación social, política, cultural y económica de las mujeres y el pleno goce de sus derechos humanos, en condiciones de igualdad y equidad con los hombres (Artículo 3). Entre sus atribuciones, establece las siguientes: a) Elaborar, promover y coordinar la ejecución y el seguimiento de políticas públicas dirigidas a la promoción de las mujeres y la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres. b) Coordinar el conjunto de las políticas nacionales de desarrollo que impulsan las instancias públicas, para que contengan la promoción de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. c) Elaborar y ejecutar los planes, programas y proyectos del propio Instituto, que considere necesarios para cumplir con sus fines. d) Coordinar las acciones e instancias existentes en el seno de la Administración Pública, para promover la condición de las mujeres y la equidad de género. e) Promover la creación de oficinas ministeriales, sectoriales y municipales de la mujer; además, garantizar y coordinar su funcionamiento. f) Elaborar, coordinar y ejecutar acciones que impulsen el desarrollo de la

impulsar la política nacional para la igualdad y la equidad de género en coordinación con las instituciones públicas, las instancias estatales que desarrollan programas para las mujeres y las organizaciones sociales” (inciso a) y “coordinar y vigilar que las instituciones públicas establezcan y ejecuten las políticas nacionales, sociales y de desarrollo humano, así como las acciones sectoriales e institucionales de la política nacional para la igualdad y la equidad de género” (inciso c). De igual manera, algunas de sus atribuciones hacen referencia a la promoción, formulación y coordinación de la política nacional o las políticas públicas de igualdad y derechos de las mujeres (artículo 4): “elaborar, promover y coordinar la ejecución y seguimiento de políticas públicas” (inciso a), “coordinar el conjunto de las políticas nacionales de desarrollo que impulsan las instancias públicas, para que contengan la promoción de la igualdad” (inciso b); “coordinar las acciones e instancias existentes en el seno de la Administración Pública, para promover la condición de las mujeres” (inciso d)<sup>306</sup>.

En Costa Rica la dirección y coordinación de la acción gubernamental mediante políticas sectoriales o nacionales, que se concretan en planes, programas y proyectos, es potestad del Poder Ejecutivo. Esta capacidad de dirección y coordinación es lo que se conceptualiza como rectoría, que tiene dos dimensiones: la política y la técnica. La rectoría política es una función del Presidente o la Presidenta de la República, que la delega en un ministro o ministra y consiste fundamentalmente en dirigir y coordinar la administración central y descentralizada. La rectoría técnica refiere a la competencia institucional en un campo o con una población específica y comprende investigación,

---

*familia como espacio de socialización de los derechos humanos e igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. g) Brindar asesoramiento y orientación jurídica a todas las instituciones del Estado para que desempeñen sus actividades sin discriminación entre mujeres y hombres. h) Vigilar que las disposiciones administrativas no sean discriminatorias y respeten los derechos de las mujeres. i) Emitir criterio acerca de los proyectos de ley en trámite legislativo relacionados con la condición de género y la situación de las mujeres y las familias. j) Promover y facilitar la creación y el funcionamiento de un fondo para fomentar actividades productivas y de organización de las mujeres. k) Coadyuvar, cuando lo considere pertinente, en los procesos judiciales que afecten los derechos de las mujeres. l) Promover y realizar investigaciones que permitan conocer la condición de las mujeres, la equidad de género y la situación de las familias, así como realizar propuestas para su avance. m) Mantener relaciones de intercambio y cooperación con los organismos internacionales que se ocupen de la promoción de las mujeres, sin perjuicio de las atribuciones del Poder Ejecutivo en materia de relaciones exteriores. n) Promover la actividad asociativa de las mujeres, brindando a sus organizaciones la asistencia que proceda para su constitución y mejor desarrollo.*

<sup>306</sup> *Ibíd.*, pág. 12.

diseño y aplicación de metodologías, coordinación y asistencia técnica fundamentalmente<sup>307</sup>. Cabe señalar que el INAMU está a cargo de una Presidenta Ejecutiva, que puede otorgársele el rango de ministra sin cartera, señalando al respecto su ley de creación: “De nombrarse un funcionario con rango de ministro para el sector de la mujer, esta persona podrá asumir como recargo la Presidencia Ejecutiva del Instituto” (artículo 14: Ley No 7801). Sin embargo, este rango de ministra no siempre ha sido otorgado a las Presidentas Ejecutivas a partir de 1998, cuando se crea el mecanismo nacional como una institución autónoma. El rango de ministra brinda la posibilidad de participar en la instancia política de más alto nivel, como es el Consejo de Gobierno.

Por otra parte, el INAMU forma parte del sector social, que se denomina de diferentes maneras (sector social, sector bienestar social, sector inclusión social y desarrollo humano), según decisión de los gobiernos. A su vez el sector social es coordinado por la ministra o el ministro de lo social, labor que formalmente no puede ser asignada a un ministro o ministra sin cartera.

La rectoría técnica del INAMU implica asistencia técnica, desarrollo de metodologías y la coordinación de la política nacional de igualdad, así como la prestación de algunos servicios para las mujeres, siendo que la rectoría técnica no es excluyente de la función de ejecución. La rectoría política en igualdad correspondería formalmente a la máxima autoridad del sector social del que forma parte el INAMU. Bajo este marco, la rectoría

---

<sup>307</sup> La rectoría política es “una función específica del Poder Ejecutivo, sea el Presidente de la República y el Ministro del ramo, quien tiene la obligación de mantener la unidad de la acción estatal, con la facultad de dirigir y coordinar la administración central como la descentralizada, (...) aprovechando eficientemente los recursos y bienes de cada uno, armonizando los esfuerzos y encaminando la acción a dichas metas. (...) El Estado ejerce la relación de tutela y de dirección de los entes autónomos, que le permite fijar metas y lineamientos generales al ente menor y coordinar su actividad altamente especializada, a fin de que se satisfaga el interés público”. Véase: CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2006): Segundo Informe del Estudio sobre la Organización de los Programas de Asistencia y Promoción Social No. DFOE-SOC-40-2006, 11 de enero 2015, ([http://www.asamblea.go.cr/Informes\\_de\\_la\\_Contraloria/Informes%202006/Informes\\_2006/informes\\_diciembre\\_2006/DFOE-SOC-40-2006.pdf](http://www.asamblea.go.cr/Informes_de_la_Contraloria/Informes%202006/Informes_2006/informes_diciembre_2006/DFOE-SOC-40-2006.pdf)). A su vez, la rectoría técnica alude a la competencia institucional en una materia y/o población específica para cuya atención debe “promover la investigación, el desarrollo, el perfeccionamiento y la aplicación de metodologías, debe uniformar principios, normas, técnicas, métodos y terminología, así como, coordinar con los órganos y entes del Estado que ejecutan los programas con el fin de brindarles asistencia técnica”. Asimismo, la rectoría técnica no es excluyente de la función de ejecución, por lo que los organismos que la ostentan pueden a su vez ejecutar programas en su campo de acción. Véase: PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2002), “Dictamen No. C-103-2002 del 19 de abril de 2002”.

técnica del mecanismo nacional de la mujer requiere de un amplio apoyo y respaldo del ente de rectoría política, a efectos de que sus propuestas y lineamientos técnicos tengan posibilidades efectivas de aplicación. Este elemento del necesario e indispensable respaldo de la rectoría política en igualdad (desde lo formal), conlleva cierta fragilidad para el mecanismo nacional de la mujer en su función de rectoría y atribución de coordinación de la política nacional de igualdad.

La organización superior del INAMU la conforman una Junta Directiva y la Presidencia Ejecutiva. Cuenta además con una instancia de carácter consultivo llamada Foro de las Mujeres, integrada por organizaciones sociales que trabajan a favor de las mujeres. La Junta Directiva, además de la Presidencia Ejecutiva que la preside, está conformada por representantes de ministerios e instituciones autónomas: Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Salud, Instituto Mixto de Ayuda Social, Instituto Nacional de Aprendizaje y una persona representante del Foro de Mujeres (organizaciones sociales)<sup>308</sup>.

La institución se estructura en dos programas: un programa administrativo y un programa técnico. Este último comprende seis áreas estratégicas: Violencia de Género; Construcción de Identidades y Proyectos de Vida; Condición Jurídica y Protección de los Derechos de las Mujeres; Gestión de Políticas Públicas para la Equidad; Ciudadanía Activa, Liderazgo y Gestión Local; Desarrollo Regional y Área Especializada en Información<sup>309</sup>. El Área de Desarrollo Regional no formó parte de la estructura inicial,

---

<sup>308</sup> . Las instancias que conforman la organización superior de la institución y sus funciones, se establecen en la ley de creación del INAMU (Ley No 7801), incluida Junta Directiva y Presidencia Ejecutiva. Dicha ley también define la instancia Foro de Mujeres y su carácter consultivo.

<sup>309</sup> El Área de Gestión de Políticas Públicas tiene como propósito central la institucionalización e instrumentalización del enfoque de género a fin de potenciar las capacidades institucionales para el impulso de políticas públicas de igualdad y equidad de género, centra su trabajo en los sectores de trabajo y seguridad social, sector financiero, sector agropecuario y sector economía. El Área de Ciudadanía Activa, Liderazgo y Gestión Local tiene como propósito el fortalecimiento del liderazgo personal y colectivo de las mujeres, en especial de las Oficinas Municipales de la Mujer y de las CMCM y promueve una gestión municipal que considere las necesidades e intereses de las mujeres. El Área de Construcción de Identidades y Proyectos de Vida tiene como propósito el empoderamiento de las niñas y adolescentes embarazadas y madres, la corresponsabilidad en la crianza y paternidad responsable y una educación para una vida con igualdad y equidad de género. El Área Condición Jurídica y Protección de los Derechos de las Mujeres centra su quehacer en la protección y ampliación de los derechos de las mujeres, incluyendo su exigibilidad y defensa. El Área Especializada Información tiene como propósito central la producción de conocimiento, difusión de información y desarrollo del acervo

dicha área se formaliza hasta el 2009, junto con las primeras cuatro Unidades Regionales. En un primer momento las acciones en el nivel regional fueron impulsadas y coordinadas por el Área de Ciudadanía Activa y, posteriormente, es la Dirección Técnica la que asume la coordinación de las Unidades Regionales, que como se señaló se formalizan tardíamente en la estructura institucional.

La fuente de financiamiento del INAMU es el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), creado en la década de los setenta en Costa Rica para financiar programas sociales y especialmente de combate a la pobreza. Según su ley de creación (artículo 27), corresponde al INAMU el 2 % de los ingresos anuales de este Fondo. La totalidad de estos recursos no fue otorgada hasta el 2003, anteriormente sus ingresos anuales fueron hasta 50% menores a lo que correspondía por ley. No obstante, producto de una reforma a la Ley de FODESAF en 2009 aumentan significativamente sus ingresos: de 5.173 millones de colones en 2009 a 7.295 millones de colones en 2010, lo que implicó un aumento de 41 %<sup>310</sup>. Los ingresos del mecanismo nacional de las mujeres, en adelante y de manera sostenida, han venido creciendo. De tal modo, que se presenta más bien un problema de sub-ejecución presupuestaria, producto de un débil soporte administrativo para gestionar la cantidad asignada de recursos, que tiene como consecuencia un importante superávit institucional.

---

*documental informático, a la vez que brinda soporte e insumos para la toma de decisiones institucionales relacionadas con los procesos de información y nuevo conocimiento en género. El Área de Desarrollo Regional es la encargada de articular y fortalecer los procesos regionales de la institución de acuerdo con las políticas, objetivos y prioridades de las políticas nacionales, regionales y locales. El Área de Violencia de Género tiene como propósito central el desarrollo de una política pública estatal orientada a la prevención y erradicación de la violencia de género mediante la coordinación interinstitucional e intersectorial. INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES (2009b): Óp. cit., págs. 18-22.*

<sup>310</sup> Por ley al INAMU le corresponde el 2% de los recursos anuales del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF). En 2002 y 2003 el INAMU percibió ingresos por 847 y 1.179 millones de colones aproximadamente, montos que representaron la mitad de dicho porcentaje. En 2005 sus ingresos fueron de 3.076 millones de colones y en 2010 de 7.295 aproximadamente. En 2012 sus ingresos alcanzaron los 11.450 millones de colones, cifra equivalente 21. 5 millones de dólares.

### **3. LAS UNIDADES / PROGRAMAS DE GÉNERO Y LAS OFICINAS MUNICIPALES DE LA MUJER: MECANISMOS DE IGUALDAD PARA LA TRANSVERSALIDAD DE GÉNERO**

En la década de los noventa, se avanzó en Costa Rica significativamente en la creación de una institucionalidad de género y de mecanismos para la transversalización del enfoque de género en el quehacer institucional. Las Oficinas Municipales de la Mujer (OFIM) y las Unidades / Programas de Género (UPEG) constituyen dos mecanismos para la transversalización. Importante recordar que uno los objetivos estratégicos de la Política de Igualdad y Equidad de Género (PIEG) apunta al fortalecimiento de la institucionalidad de la igualdad y, en concreto, de las Oficinas Municipales de la Mujer (OFIM) y de las Unidades / Programas de Género UPEG, señalando ésta como condición indispensable para el cumplimiento de los sus diferentes objetivos.

Podríamos decir que el propósito de ambos mecanismos es, sobre todo, la institucionalización del enfoque de género, condición fundamental para garantizar la sostenibilidad de la política de igualdad, pues significa que dicha política es asumida por las instituciones competentes, que la incorporan en sus planes anuales operativos y presupuestos<sup>311</sup>. Desde esta óptica, institucionalización y transversalidad de género se encuentran estrechamente relacionadas y forman parte de un mismo proceso, que consiste en hacer que las instituciones trabajen por la igualdad y los derechos de las mujeres, tomando como marco orientador la política nacional de igualdad.

Las primeras Oficinas Municipales de la Mujer (OFIM) surgen en 1996, en el marco del Plan Nacional de Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar (PLANOVI). El proceso de creación de dicha oficinas se intensifica a partir de 1998, cuando se aprueba la ley de creación del INAMU, que establece como una de sus atribuciones: “promover la creación de oficinas ministeriales, sectoriales y municipales de la mujer; además, garantizar y coordinar su funcionamiento”<sup>312</sup>.

La visión del mecanismo nacional de la mujer acerca de la función central de las Oficinas Municipales de la Mujer (OFIM) ha variado en el tiempo. Entre brindar programas y

---

<sup>311</sup> INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES (2008c): *Óp. cit.*, pág. 13.

<sup>312</sup> Véase: artículo 4, inciso e).de: INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES (2006a): pág 4.

servicios de atención directa a las mujeres, o bien impulsar políticas municipales y locales de igualdad, tratándose de labores no excluyentes, que en ocasiones se perciben como opuestas. En sus primeros años de funcionamiento (primera etapa), se plantea que dicha institucionalidad surge con el objetivo de “crear un espacio en la estructura municipal y con el apoyo interinstitucional e intersectorial, de servicios de información, orientación y atención a las mujeres con énfasis en violencia intrafamiliar y difusión de derechos”<sup>313</sup>. En efecto las primeras Oficinas Municipales de la Mujer (OFIM) surgen al calor del Plan Nacional de Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar (PLANOVI) y con el propósito de atender la violencia contra las mujeres (segunda mitad de la década de los noventa). Fue el caso de las OFIM de los cantones de Goicoechea y Puntarenas<sup>314</sup>.

Se ha sostenido que con la ley de creación del INAMU y, en concreto con su artículo 4, inciso e, que se mencionó anteriormente, se formalizan las OFIM y UPEG<sup>315</sup>. Sin embargo, dicha aseveración es relativa por cuanto lo que se formaliza son roles o funciones del INAMU con respecto a ambos mecanismos. También se afirma que a partir de ese momento el Área de Ciudadanía Activa, Liderazgo y Gestión Local del mecanismo nacional de la mujer, se avoca a la tarea de promover la apertura de las Oficinas Municipales de la Mujer (OFIM) y también asesora y acompaña su fortalecimiento de forma sostenida<sup>316</sup>.

---

<sup>313</sup> *Ibíd.*, pág. 23.

<sup>314</sup> *Las OFIM realizan un trabajo de atención directa a las mujeres (asesoría legal y atención psicológica). No obstante, desde un inicio se planteó la diversificación de su quehacer, es decir, que éste no quedará delimitado a la violencia intrafamiliar, al respecto se señala: “si bien las oficinas surgen al calor del PLANOVI ante la urgente necesidad de atender la problemática de violencia intrafamiliar, la intención es que las mismas se puedan convertir a mediano plazo en centros de análisis y estudio sobre las áreas que incidan en la situación de vida de las mujeres a nivel cantonal, así como en promotoras de acciones para combatir la discriminación y para posibilitar una mayor incorporación de las mismas en todas las esferas de la vida social”. Véase: CENTRO NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA MUJER Y LA FAMILIA (1998b): Óp. cit.*

<sup>315</sup> PALACIOS, P y MARENCO, L. (1998): *Balance de las OFIM y las UPEG*, Instituto Nacional de las Mujeres, San José, Costa Rica.

<sup>316</sup> *Palacios y Marengo identifican tres etapas de desarrollo de las OFIM. Una primera de consolidación del mecanismo a lo interno de la estructura municipal, que comprendió asignación de presupuesto y recurso humano y su posicionamiento como mecanismos – espacios de protección de los derechos de las mujeres. En esta primera etapa se logran diversificar sus objetivos de trabajo (empresariedad, liderazgo y participación política) más allá de violencia contra las mujeres. La segunda etapa se caracteriza por su validación en la estructura y cultura institucional, en particular su trabajo a favor de las mujeres como una inversión para la igualdad*



En efecto las OFIM a lo largo de su existencia son visualizadas como instancias estratégicas en el ámbito local para la promoción y defensa de los derechos de las mujeres en el quehacer municipal y en el desarrollo local. Se plantea que su objetivo central es “impulsar políticas, programas, proyectos y acciones estratégicas para avanzar en el ejercicio de los derechos de las mujeres y la igualdad y equidad de género, en el ámbito local”<sup>317</sup>. La información y orientación a las mujeres sobre servicios; la promoción del liderazgo y la participación política de las mujeres; el impulso de planes y políticas locales de igualdad y su respectivo monitoreo y seguimiento y atención especializada en violencia intrafamiliar forman parte de su quehacer<sup>318</sup>, que combina atención directa a las mujeres y rectoría – coordinación de políticas de igualdad en el ámbito local.

---

*y la democracia y no un mero gasto dirigido hacia un sector desfavorecido de la sociedad. Se incursiona con mayor fuerza en la gestión de recursos y búsqueda de fuentes de financiamiento y otros asuntos novedosos: educación de la sexualidad y promoción de nuevas masculinidades. Tienen lugar en esta etapa, negociaciones y alianzas con autoridades (Alcaldía, Concejo Municipal y Comisión Municipal de la Condición de la Mujer), así como una labor de sensibilización, que involucra al personal técnico y a las esferas políticas de decisión. Ibídem págs. 10-14.*

<sup>317</sup> INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES (S.F.1): *Las Oficinas Municipales de la Mujer OFIM, San José.*

<sup>318</sup> *Entre los objetivos específicos de las Oficinas OFIM, se encuentran: a) Brindar información permanente a las mujeres sobre sus derechos, servicios existentes en distintas instituciones; así como de los programas y servicios que desarrolla el Instituto Nacional de las Mujeres y otras instituciones públicas como privadas, a favor de la igualdad y equidad de género. b) Fomentar la participación, la conformación de redes, el liderazgo y la toma de decisiones de las mujeres en los diversos espacios locales y organizaciones. c) Monitorear el cumplimiento de las políticas públicas dirigidas a las mujeres en el ámbito local. Impulsar políticas y planes municipales para lograr la igualdad y la equidad de género en el quehacer municipal y en el desarrollo local. d) Referir a mujeres a distintos servicios y programas estatales y gubernamentales. e) Coordinar de manera permanente con el Instituto Nacional de las Mujeres y con el Programa de Oficinas Municipales de la Mujer. f) Promover la creación de redes de apoyo a la labor de las OFIM, con organizaciones, profesionales y grupos de mujeres. g) Mantener la coordinación a nivel interinstitucional y con la cooperación internacional para unir recursos que contribuyan al empoderamiento de las mujeres. h) Coordinar sistemáticamente con la Comisión de la Condición de la Mujer de las municipalidades y las distintas instancias municipales que tengan que ver con el cumplimiento de sus objetivos. i) Brindar atención especializada en violencia intrafamiliar en las municipalidades en que así se haya definido, mediante el desarrollo de diversas estrategias: grupos de apoyo, conformación de redes, grupos terapéuticos, entre otros. j) Promover la sensibilización a diferentes actores locales sobre el tema de derechos y perspectiva de género, para promover una transformación de patrones socioculturales que promueven relaciones de dominación y discriminación. Ibíd., págs. 4 – 6.*

Las OFIM son instancias encargadas de la transversalización de género en sus respectivas instituciones (municipalidades) y, a la vez, ofrecen programas y servicios de atención directa a las mujeres en violencia, empresariedad y emprendedurismo, capacitación, promoción de derechos, entre otros. De igual manera, juegan un papel articulador de los servicios que brindan las diversas instituciones en el nivel local (articulación necesidades / demandas de las mujeres y ofertas institucionales de atención).

Cabe señalar que en 2008 se aprueban reformas al Código Municipal, que involucran directamente a las OFIM y su quehacer<sup>319</sup>. Estas reformas contemplan el impulso de políticas públicas locales de igualdad y equidad de género y la atribución de los Concejos Municipales de un desarrollo municipal que incorpore la perspectiva de género y el enfoque de derechos humanos y, para ello, aprobar la creación de oficinas especializadas con presupuesto. De igual manera se establece la incorporación de la igualdad y la equidad de género en diversos instrumentos (Plan de Desarrollo Municipal, Plan Anual Operativo, diagnóstico cantonal y presupuesto) y la integración de siete comisiones permanentes, incluyendo la Comisión de Asuntos Culturales y de la Condición de la Mujer.

Las Unidades para la Equidad de Género (UPEG) se crearon en el gobierno de Figueres Olsen (1994-1998) como Oficinas Ministeriales de la Mujer (OMM) u Oficinas Sectoriales de la Mujer (OSM).<sup>320</sup> Su creación y operación se fundamenta en un acuerdo del Consejo Social de Gobierno de 1994 y en un decreto ejecutivo del 2013<sup>321</sup>, que

---

<sup>319</sup> COSTA RICA, Ley No 8.679: *Modificación de varios artículos del Código Municipal*. Publicación 2 de diciembre, 2008. junio 2014, ([http://www.asamblea.go.cr/Centro\\_de\\_Informacion/Consultas\\_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero\\_Ley=8679](http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero_Ley=8679)).

<sup>320</sup> Antes de 1994, existían cinco oficinas en instituciones gubernamentales, que desarrollaban acciones de carácter puntual para la promoción de los derechos de las mujeres. El Consejo Social del Consejo de Gobierno, en mayo de 1994, acordó impulsar por medio del CMF la apertura y funcionamiento de Oficinas Ministeriales y Sectoriales de la Mujer (OM/OSM) en el sector público (ministerios e instituciones descentralizadas). En 1996 el CMF crea el programa de coordinación de las OMM y OSM, con el fin de coordinar la labor técnica de esas oficinas y fortalecerlas para que asumieran el liderazgo a lo interno de sus instituciones en materia de igualdad y equidad de género. Son visualizadas como puntos focales para la incorporación de la perspectiva de género en los planes y programas institucionales, y para velar por el cumplimiento de las políticas gubernamentales en este campo. Véase: GOBIERNO DE COSTA RICA (1998): *Óp. cit.*; CENTRO NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA MUJER Y LA FAMILIA (1998b): *Óp. cit.*

<sup>321</sup> COSTA RICA, Decreto Ejecutivo Nº 37.906-MP-MCM: *Creación de unidades para la igualdad de género y de la red nacional de unidades de igualdad de género*. Publicación 20 de junio 2013. junio 2014([http://www.gaceta.go.cr/pub/2013/09/25/COMP\\_25\\_09\\_2013.pdf](http://www.gaceta.go.cr/pub/2013/09/25/COMP_25_09_2013.pdf)).

delimita sus funciones y también crea una Red Nacional de estos mecanismos. Según esta última normativa, su objetivo es promover, orientar, fortalecer y monitorear las acciones tendientes a la equidad e igualdad de género y el avance de los derechos de las mujeres a lo interno y externo de la institución, es decir, en la prestación de los servicios y en las relaciones laborales internas, en concordancia con la Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género. De manera que su labor central consiste en promover la incorporación del enfoque de igualdad y equidad de género en el quehacer de sus respectivas instituciones<sup>322</sup>.

La Red Nacional de Unidades de Equidad de Género la conforman el conjunto de unidades para la igualdad de género del sector público y su propósito es intercambiar información y experiencias sobre avances y buenas prácticas en igualdad, así como promover el mejoramiento de estos mecanismos mediante la actualización conceptual y metodológica de sus equipos de trabajo. Por su parte, esta normativa reafirma el papel del INAMU como ente asesor de estos mecanismos, que contarán con su apoyo técnico como institución especializada y que además vigilará su proceso de creación y fortalecimiento a fin de que se desarrolle de forma sustentable y participativa<sup>323</sup>.

Las unidades y programas de género se visualizan como parte del mecanismo nacional de la mujer, es decir, de la plataforma gubernamental que coordina, monitorea y da

---

<sup>322</sup> Entre las funciones de las unidades de género: a) Brindar asistencia técnica a las diferentes dependencias de la institución sobre las estrategias para la implementación de políticas con perspectiva de género. b) Impulsar y coordinar el establecimiento de programas y servicios que aseguren un trato equitativo a las necesidades y especificidades de hombres y mujeres. c) Asesorar a las instancias competentes, en la atención de denuncias por cualquier tipo de discriminación de género, tanto en la gestión interna como en los servicios que brinde la institución respectiva. d) Participar y aportar en los procesos de formulación de políticas públicas para la igualdad de género, desde su ámbito de competencia institucional. e) Apoyar el seguimiento a la ejecución de la Política Nacional de Igualdad y Equidad de Género y los compromisos que la institución asume en el marco de la política. f) Contribuir con la articulación de las acciones institucionales de la PIEG. g) Coordinar acciones e iniciativas para la igualdad y equidad de género que desarrolla el Instituto Nacional de las Mujeres, las instituciones públicas, los organismos internacionales y las organizaciones sociales que desarrollan programas para las mujeres. Véase: *Ibíd.*

<sup>323</sup> El artículo 1 del Decreto Ejecutivo Nº 37906 establece un “plazo de un año, -para que- todas las instituciones del sector público que no cuenten con Unidades para la Igualdad de Género u otro mecanismo, tales como programas, comisiones, secretarías u otros, deberán incluirlas dentro de su estructura organizacional, de preferencia en instancias de toma de decisiones, con injerencia en la planificación institucional y conforme a la normativa vigente, propia de cada institución”. COSTA RICA, Decreto Nº 37906-MP-MCM, *Óp. cit.*

seguimiento a la aplicación de políticas públicas para la igualdad y la equidad entre los géneros, bajo la dirección del INAMU. Esto no se plantea explícitamente en el caso de las OFIM<sup>324</sup>, como tampoco su participación y papel en el impulso de la política de igualdad y la transversalidad de género<sup>325</sup>.

A lo largo de sus años de existencia, se ha planteado como propósito – misión de las UPEG la transversalización del enfoque de género en sus instituciones, mediante la promoción, orientación, fortalecimiento y monitoreo de los procesos de cambio de cultura institucional, que requiere la prestación de servicios y las relaciones laborales internas en igualdad de oportunidades y derechos<sup>326</sup>.

Es claro que las UPEG no se conciben como entes ejecutores, sino más bien como asesores, consultores e impulsores de la igualdad en la institucionalidad pública y de la transversalidad de género, que demanda la política nacional de igualdad<sup>327</sup>. En razón de lo anterior, sus principales ejes de trabajo guardan relación con la coordinación intra –

---

<sup>324</sup> *La documentación del INAMU reconoce a las Unidades y Programas de Género UPEG como parte del mecanismo nacional de la mujer. No sucede igual con las OFIM, que explícitamente no son reconocidas como parte de dicho mecanismo nacional.*

<sup>325</sup> Véase: PALACIOS, P y MARENCO, L., (1998): Óp. cit.

<sup>326</sup> *ÁREA DE GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS (S.F.): Directrices para la organización y funcionamiento de la Unidad para la Igualdad y Equidad de Género. INAMU, San José.*

<sup>327</sup> *Palacios y Marengo identifican tres etapas en el desarrollo de las UPEG. Una primera se ubica en el gobierno de Figueres Olsen asociada a la existencia del Programa de Coordinación de las Oficinas Ministeriales y Sectoriales de la Mujer; que articulan su quehacer a los planes de gobierno existentes en ese momento: PIOMH, PLANOVI y el Eje Mujeres del Plan Nacional de Combate a la Pobreza. Las encargadas de estas oficinas generalmente son las que participan en las instancias de coordinación técnica de estos programas y políticas. Igual sucederá posteriormente con la PIEG y su comisión técnica de coordinación interinstitucional. La segunda etapa se circunscribe al gobierno de Rodríguez Echeverría (1998 -2002) y se caracteriza por la búsqueda de legitimidad y validación de su propuesta. La trayectoria de estos mecanismos se encuentra fuertemente marcada por su relación con el mecanismo nacional. En este segundo momento, el programa de apoyo a las OMM y OSM que impulsaba INAMU se debilitó y las UPEG realizan esfuerzos individuales, que no responden a una definición conjunta de prioridades con el mecanismo nacional. También cabe señalar que es un período donde se carece de una política nacional de igualdad y, en su lugar, se impulsan políticas sectoriales de igualdad. La tercera etapa inicia a partir del 2003, cuando se busca fortalecer a las UPEG mediante diferentes vías. Una primera consistió en la creación de una Red UPEG para potenciar su trabajo colectivo. En 2004 la Red la integran 19 Unidades. Sin embargo, dicha Red no llegó a formalizarse. Una segunda fue la confección de un diagnóstico de situación de las UPEG y la tercera la construcción conjunta (UPEG – INAMU) de un Plan Estratégico de la Red de Unidades de Equidad Género. Véase: PALACIOS, P y MARENCO, L. (1998): Óp. cit.*

institucional, el fortalecimiento de las capacidades institucionales y la asesoría técnica<sup>328</sup> en todos los niveles de ejecución y toma de decisiones institucionales, desde la planificación, la presupuestación, la sensibilización del personal y la asesoría permanente para la toma de decisiones.

Ciertamente ambos mecanismos (OFIM y UPEG) se han desarrollado de manera heterogénea y disímil a lo largo de su existencia. De igual manera, se han enfrentado a contextos, coyunturas y factores que han conllevado ajustes y cambios en su quehacer. Quizás son las OFIM las que presentan un desarrollo más disímil en los cantones<sup>329</sup>. Las particularidades de la Municipalidad y el cantón explican en buena parte este resultado heterogéneo: el desarrollo económico y político del cantón- Municipalidad y su estructura de recursos; el apoyo político de las autoridades municipales a la igualdad y equidad de género; la dotación de recursos humanos y el presupuesto para las OFIM; la capacidad técnica y profesional de las encargadas y las alianzas que establecen a lo interno y externo; la organización de las mujeres en el espacio local, entre otros factores, influyen y determinan ese desarrollo y su proyección a lo largo del tiempo.

La heterogeneidad también caracteriza a las UPEG, pero en menor medida. La disponibilidad de recursos (financieros y humanos) y su ubicación en la estructura institucional y posibilidades de influir, constituyen dos áreas críticas de ambos mecanismos.

El INAMU a lo largo del tiempo ha brindado asesoría técnica, capacitación y seguimiento a los dos mecanismos, pero con altos y bajos, es decir, en determinadas coyunturas y períodos brinda un apoyo mayor que en otros. Cabe apuntar que, en un primer momento, existieron en el INAMU programas específicos de acompañamiento dejaron de existir y en su lugar el acompañamiento se configura como un componente de la propuesta de trabajo de áreas técnicas (Área de Políticas Públicas y Área de Ciudadanía y Gestión Local).

Las UPEG en la práctica han rendido cuentas al INAMU sobre su quehacer a lo interno y externo de la institución, aunque esta especie de “fiscalización” no se encuentra

---

<sup>328</sup> *ÁREA DE GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS (S.F.), Óp. cit., p.10.*

<sup>329</sup> *La creación de las OFIM inicia en 1996. Este proceso continúa de forma intensa a lo largo de una década y en 2008 llegan a existir 65 OFIM.*

formalmente establecida. Lo cierto es que el mecanismo nacional de la mujer ha regulado su quehacer y establecido directrices para su organización y funcionamiento<sup>330</sup>. Así también, define indicadores para valorar el cumplimiento de sus objetivos y avances en la transversalización de género. De igual manera, aunque quizás no de forma tan acentuada, se ha direccionado el quehacer de las Oficinas Municipales de la Mujer (OFIM), precisando sus objetivos y funciones. Este asunto se relaciona con uno de los nudos de la estrategia de transversalización, como es la autonomía institucional de unidades, programas y oficinas de mujer / igualdad de ministerios, instituciones autónomas y municipalidades frente al mecanismo nacional de la mujer, el INAMU. Una institucionalidad que comparte medios (las políticas de igualdad), estrategias (la transversalidad) y objetivos (la igualdad), que como tal debe coordinar y articular en consonancia y respecto a la autonomía que caracteriza a las diferentes estructuras.

Ambos mecanismos (UPEG y OFIM) son una institucionalidad frágil, que ha logrado cumplir parcialmente su objetivo de transversalización de género. Una estructura débil de recursos, poco apoyo de las autoridades, una ubicación inadecuada en la estructura institucional para cumplir su función de transversalidad de género, incipiente recurso humano que no cuenta con las capacidades y competencias para garantizar la labor encomendada, son algunos de los obstáculos a los que se ha enfrentado estos mecanismos institucionales. Por su parte, las Oficinas Municipales de la Mujer (OFIM) se ven afectadas de forma más intensa por los problemas presupuestarios, en particular aquellas de cantones pobres y presupuestos reducidos. De igual manera en los últimos años, son afectadas por una tendencia de atención de familias y no exclusiva y específicamente mujeres en el ámbito municipal. Ello ha implicado una tensión permanente, que se expresa en intenciones manifiestas o latentes por convertirlas en instancias de atención a las familias o centradas en el desarrollo social de sus territorios.

Esta institucionalidad es parte del mecanismo nacional de la mujer y su aporte es fundamental para concretar la estrategia de transversalidad de género y el cumplimiento de la política nacional de igualdad. La política de igualdad es el marco orientador, la

---

<sup>330</sup> *Estas Directrices del INAMU dirigidas a las UPEG incluyen aspectos tales como: misión de referencia, objetivos, funciones, población meta, acciones estratégicas, estructura orgánica, relaciones de coordinación, tipo y ámbito de autoridad, estructura programática, perfil del personal de la unidad, dotación de recursos y mecanismos para la rendición de cuentas. Véase: ÁREA DE GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS (S.F.): Óp. cit.*

transversalidad su estrategia y los mecanismos institucionales de igualdad que cumplen una labor de coordinación, asesoría y fortalecimiento de capacidades institucionales son el INAMU, ente rector y coordinador nacional y las Unidades / Programas de Género (ministerios, instituciones autónomas, universidades) y las Oficinas Municipales de la Mujer (OFIM) que en sus ámbitos institucionales específicos asumen labores de rectoría y coordinación técnica. Este engranaje resulta fundamental para el desarrollo de la política nacional de igualdad y el cumplimiento de sus objetivos.

#### **4. MECANISMOS DE COORDINACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD DE COSTA RICA**

El Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (PIOMH) y sus Addendum tuvieron un sistema y mecanismos básicos de seguimiento y evaluación. Mientras que el sistema de seguimiento de la Política de Igualdad y Equidad de Género (PIEG) y sus Planes de Acción es de mayor alcance y complejidad.

Para el seguimiento de la primera política de igualdad de Costa Rica se partía primordialmente de las responsabilidades que se asignan a las instituciones y el cronograma de cumplimiento. El cronograma consistía en un instrumento sencillo que contempla la acción, el período de ejecución (1996, 1997, 1998) y la institución responsable. Las instituciones, en función de lo anterior, brindan informes periódicos sobre avances y cumplimiento de las acciones.

Dos se consideran condiciones fundamentales para garantizar el éxito de esta primera política de igualdad: la información y la capacitación del personal de las instituciones y un adecuado sistema de evaluación y seguimiento. Este último se basa en la autoevaluación de las instituciones, aspecto que otorga cierta debilidad. Las instituciones realizaban el seguimiento interno mediante dos instancias: la de planeamiento y evaluación (Oficinas de Planificación) y la Oficina Ministerial de la Mujer, que se encargaban de presentar informes trimestrales a la instancia de coordinación del seguimiento del Plan. Dicha instancia de coordinación es el Consejo Social de Gobierno y en su interior se conforma una comisión de seguimiento, conformada por el CMF y el

Ministerio de Planificación. Esta Comisión informa semestralmente al Consejo Social y al Consejo de Gobierno, sobre el cumplimiento del Plan<sup>331</sup>.

Los Addendum del Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (PIOMH) utilizan un sistema similar de seguimiento y evaluación. Cabe señalar que en el caso del Addendum de la CCSS se definen indicadores de logro o proceso para cada una de las acciones a fin de facilitar el seguimiento. El Consejo Social de Gobierno asume la coordinación del monitoreo institucional de ambos instrumentos.

El CMF creó el programa de coordinación del PIOMH, que desarrolló gran cantidad de acciones de asesoría técnica y capacitación a las instituciones, especialmente a las personas nombradas como enlaces responsables del seguimiento<sup>332</sup>.

La Política Nacional de Igualdad y Equidad de Género (PIEG) cuenta con un sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación, que brinda información periódica de los avances y rezagos en el cumplimiento de sus objetivos estratégicos y planes de acción y, a su vez, alimenta a las instancias políticas y técnicas en la toma de decisiones. Entre 2008 y 2009 se confeccionó el instrumental metodológico que fundamenta dicho sistema<sup>333</sup> y comprende dos componentes.

Un primer componente es de seguimiento de los objetivos estratégicos de la política, contempla una batería de indicadores de resultado<sup>334</sup>, que se asocian a las brechas de

---

<sup>331</sup> También se señala que “la estructura organizativa que se establece para dar seguimiento al PIOMH busca la sencillez, al mismo tiempo que la concordancia con la propia naturaleza del Plan, en tanto acción gubernamental.” De igual manera se plantea que la propuesta de seguimiento y evaluación del plan se inscribe en el esfuerzo del gobierno por implementar una cultura de seguimiento técnico, que da lugar al Sistema Nacional de Evaluación. CENTRO NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA MUJER Y LA FAMILIA (1996): Óp. cit., págs. 66 y 67.

<sup>332</sup> Al finalizar el gobierno de Figueres Olsen en 1998, el 94% de las instituciones con responsabilidades en el Plan tenían su respectivo enlace.

<sup>333</sup> INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES (2009a): Instrumental metodológico para el seguimiento de la PIEG y sus Planes de Acción, Documento de Trabajo, San José, Costa Rica, 2009. El instrumental metodológico diseñado respondía a la necesidad de contar con instrumentos de programación, seguimiento y evaluación institucional, que permitieran, de forma sistemática, oportuna, completa y precisa la identificación del grado de avance de la PIEG y sus Planes.

<sup>334</sup> El sistema de indicadores de resultado de la PIEG es una propuesta de 79 indicadores, que buscan comparar cuantitativa y cualitativamente los objetivos propuestos con los resultados alcanzados, mostrando los beneficios obtenidos con el impulso de la política. Estos indicadores contemplan dos niveles de análisis. El primer nivel es de indicadores en función de las personas



desigualdad que fundamentan los objetivos. Estos indicadores se actualizan cada cuatro o cinco años, brindando información clave sobre el cierre de brechas de género y de avances o retrocesos en el cumplimiento de los objetivos y sus respectivas metas<sup>335</sup>.

El segundo componente es de seguimiento del Plan. Comprende instrumentos que brindan información periódica sobre el avance en el cumplimiento de las acciones y, por tanto, de los compromisos asumidos por las instituciones. Las instituciones remiten informes anuales de cumplimiento del Plan a la Secretaría Técnica – INAMU. En estos Informes las instituciones dan cuenta del avance en términos cuantitativos y cualitativos, en función de indicadores de proceso, indicadores de resultado, metas parciales y metas finales. La Secretaría Técnica confecciona un consolidado de informe anual y un informe de balance o evaluación final, cuando finaliza la ejecución del Plan.

Con el objetivo de que la política de igualdad y equidad de género (PIEG) contará con un fundamento normativo, que precisara lineamientos para su incorporación en planes anuales operativos y presupuestos institucionales, así como lineamientos para el funcionamiento de las instancias de coordinación política y técnica, se aprobó en 2008 un Decreto Ejecutivo<sup>336</sup>, que estableció dichos aspectos.

Se plantean dos niveles de coordinación: uno político y otro técnico. Para el primero, se afirma que la conducción política del proceso requiere de una instancia de alto nivel. En el proceso de formulación de la política, se constituyó un grupo de soporte político, con participación de autoridades de los cuatro Poderes de la República y la coordinación del

---

*y, en concreto, de impactos directos sobre mujeres y hombres. El segundo nivel es de indicadores de brecha, que buscan medir las distancias entre las mujeres y los hombres, con el fin de ir monitoreando cuanto se acortan o no dichas distancias, que tienen por base las desigualdades existentes entre ambos. La propuesta inicial incluyó 79 indicadores, algunos sujetos a la disponibilidad de información. Para la actualización de la línea base elaborada en 2011, se contó con información de un total de 64 indicadores. INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES (2009c): Sistema de indicadores de resultado de la Política Nacional para la Igualdad y la Equidad de Género 2007 – 2017, San José, Costa Rica.*

<sup>335</sup> La última actualización de los indicadores de resultado de la PIEG se efectuó en el 2011. Se esperaría una próxima en 2015.

<sup>336</sup> COSTA RICA, Decreto Ejecutivo Nº 34.729-PLAN-S-MEP-MTSS: Coordinación y ejecución de la Política de Igualdad y Equidad de Género (PIEG) en las instituciones públicas. Publicación 03 de setiembre 2008. junio 2014 ([http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=63962&nValor3=73907&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=63962&nValor3=73907&strTipM=TC)),

INAMU. Tal y como queda establecido en el Decreto, la instancia de nivel político estará conformada por autoridades del Poder Ejecutivo (Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Salud y Rectoría del Sector Social, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Planificación) y se hace una excitativa para que participen representantes de la Asamblea Legislativa, el Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones<sup>337</sup>. En el documento de la PIEG, se señala que un rasgo principal de la instancia de nivel político es el respeto de la autonomía de cada poder.

La coordinación técnica interinstitucional es responsabilidad del INAMU e incluye varios niveles<sup>338</sup>. En primer lugar con instituciones que integran el sector social y del cual el INAMU forma parte. La coordinación con el Ministerio de Planificación se considera también fundamental, mientras que otro nivel de coordinación es con instituciones autónomas y descentralizadas, que no forman parte del sector social, pero que tienen responsabilidades claramente definidas en la ejecución de la política. De igual manera, se indica que es preciso contemplar la coordinación con municipalidades, incluyendo en primera instancia aquellas que cuentan con oficina de la mujer. También están las relaciones con instituciones o instancias de los Poderes Legislativo, Judicial y Tribunal Supremo de Elecciones, y la coordinación con instituciones fiscalizadoras: Contraloría General de la República (CGR) y la Defensoría de los Habitantes.

Entre las funciones de coordinación técnica del INAMU, cabe destacar: diseñar y poner en marcha el sistema de seguimiento y evaluación de la política; brindar asesoría y acompañamiento técnico a las instituciones ejecutoras; vincular la política y sus planes de acción con los mecanismos institucionales de planificación, programación, presupuestación y gestión política; la gestión operativa de las instancias de coordinación política y técnica; la difusión de información vinculada con la política y el impulso de una estrategia de coaliciones de apoyo. A su vez, se conforman dos instancias de carácter técnico: una comisión técnica interinstitucional y una secretaría técnica en el mecanismo nacional de la mujer<sup>339</sup>.

---

<sup>337</sup> *Ibíd.*, artículo 9.

<sup>338</sup> INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES (2008c): *Óp. cit.*

<sup>339</sup> COSTA RICA, Decreto Ejecutivo N° 34.729-PLAN-S-MEP-MTSS. *Óp. cit.*, artículos 10 y 11.

La comisión técnica es coordinada por el INAMU y la conforman representantes de las instituciones ejecutoras de la política. Cumple un doble papel, en primer lugar, apoyar el seguimiento y la coordinación interinstitucional que demanda la política y, en segundo lugar, fungir de enlace entre las instituciones y el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU).

La secretaría técnica es la instancia encargada de brindar insumos técnicos a las instancias de coordinación política y técnica, para facilitar el monitoreo y seguimiento de la política. El INAMU conforma en 2009 un equipo de Secretaría Técnica – de la Política de Igualdad y Equidad de Género (PIEG), que de forma inmediata comienza a trabajar en el instrumental para el seguimiento de la política.

Resulta evidente el mayor desarrollo del sistema de seguimiento y monitoreo de la Política de Igualdad y Equidad de Género (PIEG), en comparación con el del Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (PIOMH). En efecto, el avance es notorio en la medida que se cuenta con instrumentos estandarizados, que se aplican regularmente e indicadores para constatar avances en el cumplimiento de las acciones (Plan) y en el cierre de brechas de género (objetivos estratégicos). Así también se han logrado conformar instancias permanentes de carácter técnico, que facilitan las labores de coordinación técnica del mecanismo nacional de las mujeres. Por primera vez, el INAMU cuenta con una secretaría técnica de la política nacional de igualdad, que forma parte de su estructura y cuenta con recurso humano específico y un presupuesto propio. Al igual que una comisión técnica para facilitar las coordinaciones interinstitucionales y el seguimiento, que se ha sostenido a lo largo del tiempo. Sin embargo, es necesario reconocer que la fortaleza de la Política de Igualdad y Equidad de Género (PIEG) en lo técnico no tiene igual correspondencia en lo político. Una significativa fortaleza del Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (PIOMH) es que su seguimiento y coordinación se articuló desde el Consejo Social de Gobierno. La PIEG, en sus inicios, tuvo un grupo de soporte político de alto nivel, que no logró mantenerse en el tiempo. Dicha política no ha logrado articulación coherente y sostenida con las instancias del más

alto nivel político, como son el Consejo de Gobierno y el Consejo Social, aunque si ha formado parte de los Planes Nacionales de Desarrollo de los últimos gobiernos<sup>340</sup>.

---

<sup>340</sup> . *La PIEG se incorpora en los Planes Nacionales de Desarrollo PND de las administraciones de gobierno 2010 – 2014 y 2014 – 2018.*



## **CAPÍTULO CUARTO: TENDENCIAS Y BALANCE DE LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD DE GÉNERO DE CHILE Y COSTA RICA**

### **I. LA EXPERIENCIA DE CHILE DE POLÍTICAS DE IGUALDAD DE GÉNERO**

La experiencia de Chile de políticas de igualdad se sustenta en ideas fuerza que se mantienen y fortalecen en el tiempo. Buena parte de estas ideas es posible identificarlas en la primera política de igualdad, como es el Plan de Igualdad de Oportunidades 1994 – 1999. Posteriormente, el Plan de Igualdad de Oportunidades 2000 – 2010 y la Agenda de Género 2006 – 2010 vienen a clarificar, ampliar y profundizar dichas ideas. Desde un inicio la igualdad y la equidad de género se vinculan con la democracia. Cabe recordar que a principios de la década de los noventa Chile se encontraba en proceso de transición a la democracia. En este sentido, se podría decir que la democracia abrió una ventana de oportunidad política a las demandas de la igualdad y de los derechos de las mujeres<sup>341</sup>. De igual manera, se vincula la igualdad con la modernización del Estado, que toma fuerza en los años noventa como uno de los retos centrales de los gobiernos de la Concertación. De manera que de forma estratégica y audaz la igualdad se asocia con dos de los procesos políticos de Chile post – dictadura, que cuentan con amplio respaldo político, como son la transición a la democracia y la modernización del Estado. La argumentación es que las desigualdades de género son contrarias a la democracia y una gestión estatal moderna implica necesariamente la erradicación de dichas desigualdades, pues conllevan pérdida de competitividad y eficiencia. Por otra parte, modernizar no sólo conlleva aspectos de tipo administrativo, también eliminar desigualdades.

Es así como la igualdad y la equidad de género se constituye en parte del proceso de mejora de la gestión institucional y de su desarrollo eficaz y transparente, en el marco de la modernización del sector público. El Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), principal instrumento de modernización del aparato estatal, posibilita incorporar el

---

<sup>341</sup> Entrevista CH/03/P.

enfoque de género en el proceso de provisión de los productos estratégicos de las instituciones, tomando en cuenta su diseño, prestación a las personas usuarias y evaluación. Ello redundaría en instituciones con productos estratégicos (bienes y servicios), que abonan a la igualdad de mujeres y hombres.

Otras de las ideas fuerza, que se encuentran presentes a lo largo del proceso de políticas de igualdad de Chile, son la transversalidad y la institucionalización de género y la coordinación interinstitucional, bajo la conducción del mecanismo nacional de la mujer.

El primer plan de igualdad no apunta de manera clara y expresa a la transversalidad como estrategia, pero sí implícitamente cuando se afirmaba que la igualdad entre mujeres y hombres era una responsabilidad de todas las instituciones del Estado y las políticas de igualdad lo que ofrecían eran orientaciones de cómo hacerlo<sup>342</sup>. Planteándose la incorporación del enfoque de género en las políticas, aunque el balance indicó que el primer plan enfatizó principalmente en las políticas sociales, considerándose esto último una de sus debilidades. En razón de lo anterior, el segundo plan propone la inclusión del enfoque de género en las políticas sociales, económicas y de fomento productivo.

Se identifican ciertos matices y variaciones en las estrategias utilizadas a efectos de alcanzar la transversalidad. Los planes de igualdad se conciben como medios para garantizar la incorporación del enfoque de género en las políticas sociales y económicas. No obstante, producto de los balances y evaluaciones, se reconoce que los resultados de la institucionalización de género y la coordinación intersectorial han sido parciales y frágiles. Ante este panorama, se diseñan e impulsan otras estrategias e instrumentos, como la Agenda de Género y el Sistema de Género – PMG, que vienen a complementar estos esfuerzos<sup>343</sup>. La Agenda tiene la fortaleza de ser un instrumento de política pública, que contempla compromisos de prácticamente todos los sectores de la estructura estatal y el PMG es el principal mecanismo de modernización de la gestión pública, que incorpora compromisos y metas de igualdad a efectos de generar cambios en las estructuras institucionales y sus servicios – productos. Podría decirse que ambos instrumentos

---

<sup>342</sup> Entrevista CH/05/C.

<sup>343</sup> Entrevista CH/02/S.

potencian la estrategia de transversalidad de género puesta en marcha hasta el momento, incluso la viabilizan dejando de ser un discurso o una mera aspiración.

Los planes se conciben como orientadores de la acción y, a la vez, como reguladores y propositivos. Se reconoce el carácter sistémico y multidimensional de la discriminación, que justifica planes con enfoques integrales. Planes cuya ejecución es responsabilidad del ejecutivo, pero requieren de articulación con la sociedad civil, en concreto con las mujeres y sus organizaciones en ciertas actividades del proceso de la política pública.

La institucionalización de género se percibe como fundamental para generar condiciones que garanticen la sostenibilidad de las políticas de igualdad y la transversalidad. También se argumenta acerca de la legitimidad de la institucionalización de género y que el primer plan de igualdad tuvo resultados parciales en este sentido. Es quizás el Sistema de Género del PMG el instrumento que más aporta en este ámbito de la institucionalización, pues sus compromisos de gestión apuntan precisamente a la generación de condiciones institucionales para lograr productos estratégicos favorecedores de igualdad, tales como diagnóstico de brechas de desigualdad, plan y registros de información desagregados por sexo<sup>344</sup>.

Las políticas de igualdad requieren necesariamente de una efectiva coordinación interinstitucional. Ello implica relaciones de muy diferente tipo entre instituciones y con diferentes objetivos, pero ante todo articulación y coherencia, que la otorga la política de igualdad y sus ejes estratégicos como marco orientador y la conducción del SERNAM, como mecanismo nacional de la mujer. A su vez, se crean instancias de nivel político y técnico con el propósito de facilitar las coordinaciones en el nivel central y en las regiones. Bajo este marco, el trabajo intersectorial con enfoque de género debe ir estrechamente unido a los procesos de modernización del Estado.

Resulta de especial relevancia la continuidad en el tiempo de estas ideas fuerza, que se recogen, condensan y expresan claramente en la Agenda de Género. Este instrumento de política pública con la claridad y la contundencia de ninguno de sus antecesores, condensa los supuestos o bases de las políticas de igualdad en seis puntos. Cabe señalar que ninguno de estos puntos resulta novedoso a la experiencia chilena de políticas de igualdad hasta el momento. Estos puntos son la transversalidad en todas las políticas públicas; el trabajo

---

<sup>344</sup> Entrevista CH/01/Z.



intersectorial vinculado a los procesos de modernización; el dialogo Estado – sociedad civil; el fortalecimiento de capacidades de las mujeres para participar en el proceso de las políticas; la acción conjunta, integrada y coordinada bajo una orientación estratégica; el rol de orientador, acelerador y promotor del mecanismo nacional de la mujer.

Destaca de la experiencia chilena la existencia de un discurso de la igualdad entre mujeres y hombres, que llega a formar parte del discurso y la propuesta política de los gobiernos a lo largo del tiempo. Se reconocen con claridad las desigualdades y discriminaciones que enfrentan las mujeres y la responsabilidad del Estado de atenderlas. Ello conlleva necesariamente tomar medidas para corregir las desigualdades. Sin duda un factor de peso que explica la continuidad de las ideas fuerza o supuestos de las políticas de igualdad, es la continuidad de los gobiernos de la Concertación.

Se constata un avance cualitativo en las concepciones que fundamentan la igualdad y la equidad entre el Plan 1994 – 1999, como primera política de igualdad, y la Agenda de Género 2006 – 2010.

El primer plan propone la transformación de la situación de las mujeres y la construcción de una sociedad con igualdad de oportunidades. Se concibe como una iniciativa del Estado, una responsabilidad del ejecutivo, que requiere de la incorporación y articulación con la sociedad civil para garantizar su éxito. Destacándose que su puesta en marcha desencadena y apoya procesos que profundizan la democracia, con igualdad y respecto a las diferencias.

El segundo plan conceptualiza la igualdad como un derecho y un principio inherente a la democracia. La equidad de género se plantea como un objetivo insoslayable de las democracias modernas. Se argumenta sobre la imperiosa necesidad de atender procesos sociales que discriminan a las mujeres para ampliar y profundizar la democracia y construir una cultura de igualdad<sup>345</sup>. Se afirma que los gobiernos democráticos han establecido compromisos para modernizar el país y el Estado la responsabilidad de enfrentar desigualdades, incluyendo las que padecen las mujeres.

La Agenda de Género concibe la equidad de género como un bien público, que es transversal a todos los ministerios y sectores del Estado. Enfatiza en la discriminación en

---

<sup>345</sup> Entrevista CH/06/L.

contra de las mujeres, las brechas de género, la ampliación de derechos y responsabilidades de las mujeres en el ámbito público y de los hombres en el ámbito privado y el empoderamiento de las mujeres como sujetos sociales.

Uno de los principales logros de la experiencia chilena es el marco institucional de políticas de igualdad que se logra crear y poner en funcionamiento. Este comprende políticas de igualdad y equidad de género continuas y sostenibles en el tiempo, así como mecanismos institucionales de diferente tipo a efectos de coordinar, articular, asesorar y acompañar la puesta en marcha de dichas políticas.

A pesar de lo anterior, se identifican áreas y nudos críticos de desigualdad, que persisten en el tiempo. Entre los que cabe destacar una todavía reducida presencia de mujeres en cargos públicos y de toma de decisión; la persistencia de desigualdades en el ámbito laboral (discriminación salarial, segmentación horizontal y vertical, empleos de mala calidad); una mayor incidencia y profundidad de la pobreza en hogares con jefatura femenina y vacíos en legislación y mecanismos institucionales para la protección de la salud sexual y reproductiva de las mujeres. Con respecto a este último punto, es preciso resaltar vacíos y asignaturas pendientes del marco jurídico de la igualdad. La salud sexual y reproductiva, en especial el reconocimiento de derechos sexuales y reproductivos y la revisión de la legislación punitiva sobre aborto, constituyen asuntos pendientes de primera importancia. De igual manera, se encuentran vigentes en Chile normas de la sociedad conyugal, que establecen que el hombre es el jefe de dicha sociedad, limitando la posibilidad de las mujeres de administrar su propio patrimonio y el social. La participación política es uno de los ámbitos deficitarios en lo jurídico<sup>346</sup>. Chile no cuenta con mecanismos de acción positiva, como cuotas de participación política, a fin de favorecer la representación y participación política de las mujeres.

Ciertamente las políticas de igualdad de Chile no priorizan algunos de estos nudos críticos de desigualdad. En este sentido, se podría decir que no existe total correspondencia entre los nudos críticos de las desigualdades de género y la propuesta de acciones o medidas de los instrumentos de política. En efecto, dichas políticas incluyen asuntos relacionados con la autonomía económica, la autonomía física y la autonomía política de las mujeres, sin embargo, no puntualizan en nudos críticos de las desigualdades anotadas. Tal vez el

---

<sup>346</sup> Entrevista CH/03/P.

instrumento que más se acerca es la Agenda de Género 2006 – 2010, que propone un sistema de cuotas en las candidaturas a cargos de elección popular, con el objetivo de alcanzar la paridad, así como detalla responsabilidades del SERNAM respecto a la Agenda Legislativa. En particular, se plantea la generación de proyectos de ley para eliminar discriminaciones en la legislación de familia (régimen económico del matrimonio, orden de los apellidos y patria potestad), nuevas regulaciones sobre uniones de hecho, trata de personas, conciliación de la vida familiar y laboral, derechos sexuales y reproductivos y participación política de las mujeres desde un punto de vista paritario.

El Plan 2000 – 2010 en su eje dos de pleno ejercicio de los derechos de las mujeres, incorpora el objetivo de difundir y cautelar el derecho a la salud sexual y reproductiva, que contempla difusión de acuerdos y normativas e información para la toma de decisiones sobre número y espaciamiento de hijos. En su eje tres de participación en estructuras de poder, propone un mecanismo de acción positiva para incrementar la participación de las mujeres en cargos de elección popular y la modificación de normativas discriminatorias para mujeres casadas en la administración de los bienes propios y de la sociedad conyugal.

El Plan 1994 – 1999 en su sexto eje de salud de las mujeres, incluye acciones sobre sexualidad de las mujeres y ejercicio de los derechos reproductivos (acceso e información sobre métodos de control de la reproducción, servicios de anticoncepción y regulación de la fecundidad).

También sucede que los lineamientos y acciones en ocasiones son de carácter general y no especifican el cómo y el sentido del cambio propuesto. O bien se quedan cortos, o resultan poco efectivos frente a la complejidad de las desigualdades, que son producto, en gran medida, de factores de carácter estructural y de índole socio-cultural difíciles de remover<sup>347</sup>. Ello explica la dificultad de identificar medidas efectivas para contrarrestar desigualdades, tales como brecha salarial y segmentación laboral, para citar dos ejemplos.

Incluso se ha señalado que aunque el diagnóstico y el diseño del Plan de Igualdad de Oportunidades 2000 – 2010 fue de gran calidad técnica, dicho instrumento omitió toda referencia a las obligaciones del Estado en el ámbito de la salud sexual y reproductiva de las mujeres, especialmente en lo referido al reconocimiento de los derechos sexuales y

---

<sup>347</sup> Entrevistas CH/04/G y CH/02/S.

reproductivos y la revisión de la legislación punitiva en materia de aborto. También se apunta que en su formulación y por medio de mesas temáticas, se incorporó a la sociedad civil y a las mujeres, sin embargo quedaron fuera muchas de sus demandas especialmente las relacionadas con los ámbitos de la autonomía política y autonomía física. Igual ausencia se argumenta con respecto a las especificidades de las mujeres indígenas, migrantes y de la tercera edad en este instrumento de política<sup>348</sup>.

Aunque la creación y ampliación de normativa constituye una dimensión importante de las políticas de igualdad y equidad de género de Chile, su nivel de cumplimiento resulta poco satisfactorio. Ello por cuanto vacíos jurídicos, que todavía persisten, han formado parte de los compromisos de dichos instrumentos de política. Esto denota límites claros a la ampliación del marco jurídico de la igualdad, especialmente en lo relacionado con participación política y derechos sexuales y reproductivos<sup>349</sup>. Incluso cabe señalar que algunas de las medidas propuestas sobre creación o ampliación de normativa son de avanzada y recogen vacíos apremiantes, tales como normativa sobre métodos anticonceptivos, modificaciones a la ley electoral, regulación jurídica de efectos patrimoniales de uniones de hecho, proyecto de ley sobre el régimen patrimonial alternativo, entre otras.

Aspectos de la salud sexual y reproductiva, la participación política, el empleo y la generación de ingresos de las mujeres, que conforman el núcleo duro de las desigualdades de género, es preciso que formen parte de los ejes o asuntos prioritarios de las políticas de igualdad y equidad en el caso de Chile.

En términos generales no se aprecian mayores cambios en los temas o asuntos prioritarios de las políticas a lo largo del tiempo. Aunque sí cambios significativos en aspectos de diseño y estructura. Las políticas de igualdad y equidad de género en líneas gruesas priorizan asuntos similares, tales como empleo, salud, educación, seguridad social, organización, liderazgo y participación política, igualdad ante la ley, protección de los derechos de las mujeres, medio ambiente y fortalecimiento de la institucionalidad de género. Aunque si se evidencian ciertos énfasis, por ejemplo empleo y salud de las mujeres fueron los dos ejes con mayor cantidad de acciones del primer plan, mientras que

---

<sup>348</sup> CARRERA, C. e INFANTE, M., *Óp. cit.*, págs. 119 y 154.

<sup>349</sup> Entrevista CH/03/P.

autonomía económica y superación de la pobreza tiene el mayor número de lineamientos del segundo plan. También se presentan asuntos emergentes, como la cuestión de la ampliación de la oferta de servicios de cuidado y la corresponsabilidad social de los cuidados, que toma fuerza en el segundo plan. Lo que sí es cierto es que mejoras en el diseño de las políticas de igualdad permiten una más clara delimitación de las desigualdades y de las medidas para contrarrestarlas.

El primero y el segundo plan posicionan los conceptos de igualdad y equidad, aunque su contenido no se clarifica. Sobre todo el de igualdad en su versión de igualdad de oportunidades y derechos, como lo hacen la mayoría de las primeras políticas de igualdad de la región, mientras que la Agenda únicamente posiciona el de equidad. El contenido que la Agenda otorga al concepto de equidad resulta particular. Se sostiene que la equidad incluye principios de igualdad, aspectos redistributivos y cruces con otros tipos de equidad social. En tanto comprende elementos de justicia social e igualdad, se argumenta que permite visualizar interconexiones de las desigualdades de género y otras desigualdades. La centralidad de la equidad de género en la Agenda guarda relación con la propuesta del gobierno (equidad social eje del programa de gobierno de Bachelet) y de su planteamiento de construcción de una sociedad equitativa e inclusiva. En todo caso el concepto de equidad resulta menos amenazante que el de igualdad, en el marco de una propuesta política de gobierno.

Al igual que la Agenda, el segundo plan de igualdad reconoce interconexiones entre desigualdades de género y otras asociadas a factores socioeconómicos y culturales. En este sentido, se proponen lineamientos acordes a las demandas particulares de colectivos de mujeres en situaciones de vulnerabilidad y de contextos regionales y comunales.

Entre 1994 y 2010 Chile impulsa varios instrumentos de políticas de igualdad de género. Dos planes nacionales de forma continua, a los que se adicionan una Agenda de Género, Compromisos Ministeriales de la Igualdad y el Sistema de Género del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG).

El Plan de Igualdad de Oportunidades 1994 – 1999 es una política pionera, que inicia su ejecución antes de la IV Conferencia Mundial de la Mujeres, Beijing 1995. En otras palabras, no es una política post – Beijing, como fueron las primeras políticas de igualdad de la región. Este fue un instrumento amplio y abarcador, que aglutinó heterogeneidad de asuntos y un alto número de objetivos y acciones. En este sentido, se puede considerar

una propuesta compleja, que se sustenta en una estructura sectorial. Sus ejes abarcan variedad de asuntos, algunos estratégicos relacionados con fuentes centrales de desigualdad: redistribución del trabajo doméstico e incorporación de los hombres en la vida familiar, violencia contra las mujeres como problema social público, distintos tipos de familia, potenciar el aporte de la mano de obra femenina y mejorar sus condiciones laborales, compatibilizar el trabajo con el ejercicio de la maternidad y paternidad. Este plan incorpora acciones sobre sexualidad, vida sexual de las mujeres y salud reproductiva. De igual manera propone medidas sobre participación política de las mujeres y reconoce los principales obstáculos que enfrentan en este campo. Aunque no particulariza en la participación de mujeres en cargos públicos y de toma de decisión. Este plan apunta sobre todo al cambio institucional (mecanismos, alianzas, incidencia, capacitación y formación, investigaciones). Las acciones de atención directa a las mujeres ocupan una dimensión marginal (11.5%), es decir, la apuesta se centra en la transformación del marco institucional a fin de brindar recursos, servicios, prestaciones y productos que aporten a la igualdad entre mujeres y hombres.

El Plan de Igualdad de Oportunidades 2000 – 2010 se organiza en función de ejes transversales, abandonándose la estructura sectorial del anterior plan. Intencionadamente se buscó superar la estructura sectorial en aras de un esquema más integral. Esto producto del balance del primer plan, que además se visualiza como endeble y frágil con respecto a la legitimidad e institucionalización de la igualdad. De manera que el segundo plan retoma aciertos y desaciertos de la primera experiencia, mejora sustantivamente el diseño y contiene una menor cantidad de medidas. Se concibe como un marco orientador, que en lugar de acciones propone lineamientos. Una carta de navegación, que establece objetivos y líneas de acción sin definir rutas precisas y funciona como orientador para la formulación de otros planes (sectoriales, regionales). El segundo eje de protección de derechos, se dice que enfatiza en derechos relativos al ámbito privado, como los derechos a la salud sexual y salud reproductiva. No obstante, los lineamientos priorizan dos asuntos: la difusión de acuerdos y normativas sobre salud sexual y reproductiva y facilitar información para la toma de decisiones sobre el número y espaciamiento de hijos. Aunque si propone un mecanismo de acción positiva para incrementar la participación de las mujeres en cargos de elección popular y la modificación de normativas discriminatorias sobre la administración de bienes en la sociedad conyugal. También otorga importancia particular a la autonomía económica, que es el eje con mayor número de lineamientos,

especialmente a cuestiones vinculadas con el empleo, la generación de ingresos y el acceso a recursos productivos. La atención directa a las mujeres presenta mayor relevancia que en el anterior plan, pues concentra un mayor número de lineamientos (28.5%), no obstante, el peso continúa centrándose en las condiciones institucionales y en la transformación de las estructuras institucionales.

Destacan de la experiencia chilena esfuerzos de balance y evaluación de las políticas de igualdad y equidad de género, que brindan elementos estratégicos para el diseño de nuevas políticas y la planificación de sus estrategias. Al finalizar la ejecución del primer plan se efectúa un balance, que fue punto de partida en el diseño del segundo plan. A mitad de la ejecución del segundo plan, se realiza una evaluación de medio periodo. Las evaluaciones de políticas de igualdad son prácticas poco frecuentes en la región latinoamericana.

Bajo el Plan 2000 – 2010 se busca profundizar en la transversalidad e institucionalización de género. Finalmente se encuentra un instrumento, como el Sistema de Género del PMG, que vincula las políticas de igualdad y los procesos de modernización de la gestión pública. El segundo plan se propuso la consolidación de los procesos de institucionalización del enfoque de género, el fortalecimiento de las coordinaciones intersectoriales, el trabajo local y regional y la participación de las mujeres en el proceso de las políticas.

El fortalecimiento de la institucionalidad y de condiciones que posibiliten mejores respuestas a las demandas de las mujeres y para el cierre de brechas de género continúa como ámbito estratégico.

La Agenda de Género 2006 – 2010 es un instrumento gubernamental de política de igualdad, que contiene compromisos de un gobierno y conlleva cambios en la estrategia de transversalidad. En lugar de influir en ciertos ámbitos de la estructura estatal por medio de planes de igualdad, se busca influir en ministerios y servicios que impulsan políticas sociales, de desarrollo y de fomento productivo mediante compromisos políticos institucionales. La Agenda permite esto, en la medida que es un instrumento que abarca todo el Estado y hace que prácticamente todas las instituciones definan compromisos con la igualdad y la equidad de género. Entre sus asuntos prioritarios, destacan: reforma de pensiones, educación, empleo, lucha contra la pobreza, protección de la salud (Chile más seguro); política de desarrollo (ciencia y tecnología), emprendimientos, política

ambiental (Chile más próspero); seguridad ciudadana, violencia intrafamiliar, justicia reparadora, deporte, recreación, cultura (Chile en que se vive mejor); participación ciudadana, ciudadanía activa y vigilante (Chile más integrado).

En términos de estrategia, se argumenta que los instrumentos de transversalidad, como son los Compromisos Ministeriales de la Igualdad y el Sistema de Género del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), resultan complementarios con el plan de igualdad. Esto guarda su lógica en tanto el plan contiene grandes orientaciones y estos instrumentos metas y compromisos de gestión enfocados en condiciones institucionales, que garanticen productos y servicios favorecedores de igualdad<sup>350</sup>. Es decir, el plan establece líneas gruesas de trabajo y los otros instrumentos condiciones básicas en las instituciones a efectos de poner en marcha esas grandes orientaciones. Pero para que todo esto funcione, se requiere garantía de coherencia y articulación entre instrumentos, uno de los retos centrales de la experiencia de Chile de políticas de igualdad.

En efecto los Compromisos Ministeriales de la Igualdad son similares a los compromisos del PMG y ambos diferentes a los lineamientos del Plan. Surge, entonces, la interrogante acerca de la relación entre el Plan y la Agenda, tratándose de instrumentos de política, que contienen lineamientos y compromisos de carácter general dirigidos a las instituciones. Aunque se señala que la Agenda es la forma específica en que se ejecuta el Plan de Igualdad de Oportunidades 2000 – 2010, ello no resulta del todo válido en la medida que no existe total concordancia entre objetivos y asuntos priorizados por ambos instrumentos. La Agenda tiene un carácter amplio y contiene una mayor variedad y cantidad de compromisos de las instituciones. Como se puntualizó anteriormente, la confluencia y la simultaneidad de instrumentos de políticas de igualdad plantea retos importantes en términos de articulación y coherencia. De no garantizarse, el riesgo latente es la desarticulación de esfuerzos, la duplicidad y la competencia entre instrumentos de política pública.

De todos los instrumentos es la Agenda de Género la que logra precisar de mejor manera el papel y las tareas del SERNAM, como ente coordinador con un "rol de orientador estratégico y coordinador de la política de equidad e igualdad". La elaboración y la gestión de proyectos de ley; la difusión de nuevas normativas; la coordinación

---

<sup>350</sup> Entrevista CH/02/S.



institucional y, en especial, con operadores del sistema judicial para la puesta en marcha de las nuevas regulaciones legales; se definen como sus labores centrales. En el ámbito legislativo se asigna al SERNAM la responsabilidad de impulsar reformas legales que permitan ampliar derechos y eliminar barreras y normativas discriminatorias en diversos ámbitos: familia, violencia contra las mujeres y delitos sexuales, regulaciones sobre uniones de hecho, trata de personas, conciliación de la vida familiar y laboral, derechos sexuales y reproductivos, participación política de las mujeres y paridad. Adicionalmente, se plantean responsabilidades del mecanismo nacional de la mujer en tres ámbitos: agenda de formación continua y capacitación del capital humano; coordinación intersectorial y transversalidad de género (coordinación Sistema Género PMG, asesoría técnica y coordinación del Consejo de Ministros de la Igualdad y demás estructuras); formulación de instrumentos de planificación y desarrollo de capacidades políticas y técnicas en los niveles regionales y locales (fortalecimiento de Direcciones Regionales e instancias de seguimiento y coordinación de los planes regionales de igualdad) y finalmente el diseño y la ejecución de programas y modelos especiales; que posteriormente puedan trasladarse a otras instancias. Esta precisión de tareas del SERNAM es otra de las contribuciones de la Agenda, labores que en todos los casos resultan coherentes con el rol de rectoría y coordinación del mecanismo nacional de la mujer.

Por su parte, el Sistema de Género del PMG ha demostrado su eficacia para la transversalidad de género. En concreto permite diagnosticar brechas de desigualdad, cambios en los sistemas de información y registros desagregados por sexo y plan institucional de trabajo. El énfasis ha estado puesto en la provisión de productos estratégicos y en los sistemas de información. El PMG de Género, aunado a la Agenda y a los Compromisos Ministeriales, se configura como una potente estrategia de transversalidad. Ello ha requerido cuotas significativas de respaldo y compromiso de autoridades políticas, que hacen posible la incorporación de la igualdad y la equidad en el programa de modernización de la gestión pública, la continuidad de planes de igualdad en el tiempo y la renovación de compromisos institucionales de igualdad de forma periódica<sup>351</sup>. Sin duda el apoyo político del más alto nivel y su continuidad es un factor clave de la experiencia de Chile y sus políticas de igualdad.

---

<sup>351</sup> Entrevista CH/01/Z.

Otro aspecto positivo del PMG, importante de resaltar, es la legitimidad que otorga al SERNAM como ente asesor técnico del proceso. Esto facilita y garantiza una relación permanente del mecanismo nacional de la mujer con la institucionalidad (ministerios y servicios) a través de la asesoría técnica, que constituye una labor altamente demandante para el SERNAM<sup>352</sup>. En general, la asesoría técnica y el desarrollo de capacidades es una labor de rectoría y coordinación que compromete recursos significativos de los mecanismos nacionales de la mujer, pues significa asesorar, capacitar y formar para que las instituciones desarrollen procesos de igualdad y equidad de género y logren alcanzar los mejores resultados.

Uno de los principales cuestionamientos del Sistema de Género - PMG es que no fue diseñado para producir coherencia entre las medidas implementadas en un servicio específico y las prioridades de género definidas para ese sector<sup>353</sup>. Esto se relaciona con lo anteriormente expuesto de la necesaria articulación y coherencia entre instrumentos de políticas de igualdad.

El SERNAM, como mecanismo nacional de la mujer, logra desarrollar mecanismos y capacidades para el ejercicio de una efectiva coordinación de las políticas de igualdad. Una de sus fortalezas es que cuenta con comprobadas competencias y capacidades técnicas. Resalta la persistencia de su propuesta de trabajo en el tiempo, centrada en la realización de estudios técnicos, impulso de reformas legislativas, coordinación de programas específicos, coordinación intersectorial y desarrollo de capacidades y estrategias regionales y locales. De igual manera, ha contado con una estructura adecuada de recursos para desarrollar su propuesta de trabajo, incluyendo una asignación presupuestaria creciente a lo largo de los últimos años.

En efecto se reconoce la validez de las estrategias del SERNAM, en particular sus modelos de trabajo y su enfoque intersectorial. Pero también se plantean debilidades del mecanismo nacional, que se constituyen en asuntos de primera importancia. Uno se relaciona con la debilidad de su base social de apoyo, que se explica en función de vínculos distantes con las mujeres y sus organizaciones, en tanto se privilegia el componente institucional y la coordinación de las políticas de igualdad. Estos aspectos

---

<sup>352</sup> Entrevista CH/02/S.

<sup>353</sup> Entrevista CH/01/Z.

han sido incluso señalados por el Comité CEDAW, que recomienda fortalecer los vínculos y coordinaciones del SERNAM con la sociedad civil y el Parlamento. La debilidad de la base social de apoyo genera a su vez debilidad y riesgo en su propuesta programática ante eventuales cambios de gobierno. Fue lo que sucedió en 2010, cuando se interrumpe el ciclo político de los gobiernos de la Concertación y se pone en riesgo la continuidad de los programas del SERNAM, incluyendo la coordinación de los instrumentos de políticas de igualdad y equidad de género. La demanda y movilización de las mujeres y sus organizaciones resulta fundamental en estos momentos, elemento que provee la base social de una política pública<sup>354</sup>. Sin base social que demande es más sencillo para las nuevas autoridades tomar decisiones de no continuidad de las políticas y programas.

El énfasis en lo institucional se asocia con visiones y estilos de trabajo del equipo técnico del SERNAM, que enfatiza en estructuras y mecanismos institucionales y provoca distanciamiento de las mujeres y, por ende, fragilidad en la conformación de su base social.

Otra debilidad se relaciona con su estatus administrativo y legal de Servicio, que conlleva limitaciones en su papel de coordinador de políticas. Especialmente el depender administrativamente del Ministerio de Desarrollo Social restringe su capacidad de actuación autónoma y sus facultades, en la medida que limita posibilidades de influir en la institucionalidad pública, requisito fundamental para la coordinación de las políticas de igualdad. De igual manera, se requieren cambios en el mecanismo nacional de la mujer con el propósito de fortalecer sus Direcciones Regionales<sup>355</sup>. La ley de creación del SERNAM sustenta una estructura y gestión centralista, que resta protagonismo y capacidad de decisión a sus Direcciones Regionales y limita la ejecución de políticas y programas acordes a las particularidades de los territorios<sup>356</sup>.

---

<sup>354</sup> Entrevista CH/05/C.

<sup>355</sup> Entrevista CH/04/G.

<sup>356</sup> El 27 de marzo del 2014 se presenta al Congreso el proyecto de ley para crear el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, que además modifica funciones del SERNAM y crea los Servicios Regionales de la Mujer y la Equidad de Género. La ley es aprobada en la Cámara de Diputados el 29 de enero del 2015. Las funciones de coordinación de las políticas de igualdad son asumidas

Finalmente es importante destacar el entramado de instancias de nivel político y técnico, que se encargan de la gestión de las políticas de igualdad en el nivel central y regional, en concreto de su coordinación y seguimiento. Dichas instancias son parte de los mecanismos formalmente establecidos y se encuentran sustentadas en normativas específicas. Es el caso del Consejo de Ministros de la Igualdad y de las instancias políticas y técnicas en las regiones.

En lo regional se establecen mecanismos específicos que se ajustan a las particularidades y dinámicas de los territorios. Importante señalar que, en los últimos años, una de las prioridades del SERNAM, es el fortalecimiento del componente regional, en particular apoyar el funcionamiento de las estructuras de gestión de las políticas de igualdad y la formulación de planes regionales de igualdad ajustados a sus contextos y demandas particulares. Estas tareas han estado a cargo de las Direcciones Regionales - SERNAM, que reciben del nivel central orientación y asesoría siendo las políticas de igualdad una gestión de los territorios<sup>357</sup>. También cabe rescatar el impulso y funcionamiento de mecanismos de seguimiento desde las mujeres. Las Mesas de Mujeres son instancias específicas de seguimiento y control ciudadano a la gestión y ejecución del plan. Mientras que las Mesas Rurales son mecanismos de coordinación y seguimiento, que reúnen mujeres y personal de las instituciones. Otra relevante fortaleza es la traducción de los planes de igualdad de oportunidades en versiones regionales de planes.

Finalmente señalar que los planes de igualdad de oportunidades de Chile han tenido sistemas y mecanismos de seguimiento poco desarrollados. Un óptimo sistema de seguimiento brinda información periódica de los avances en el cumplimiento de los lineamientos o acciones de los planes. Pero esto requiere de líneas base e indicadores, que posibiliten medir avances y rezagos. El poco desarrollo de los sistemas de seguimiento se explica en función de las características de los planes, en concreto de políticas con lineamientos generales y no exactamente de planes tal y como se presentan, pues el Plan 1994 – 1999 y el Plan 2000 – 2010 no se ajustan a la estructura y diseño de un plan, que debería de puntualizar mínimamente acciones, instituciones responsables y temporalidad de su ejecución. De manera que la no precisión de estos elementos complejiza el diseño

---

*por el Ministerio y las de ejecución por el Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género, que cambia de nombre y depende en adelante del recién creado ministerio.*

<sup>357</sup> Entrevistas CH/04/G y CH/02/S.

de los instrumentos de monitoreo y seguimiento, aunque no imposibilita su formulación tomando en cuenta objetivos y orientaciones generales, según formato de los planes de igualdad.

## **II. LA EXPERIENCIA DE COSTA RICA DE POLÍTICAS DE IGUALDAD DE GÉNERO**

La experiencia de Costa Rica de políticas de igualdad tiene como punto de inflexión la crítica y cuestionamiento del quehacer del mecanismo nacional de la mujer, en ese momento el CMF, que se genera en el período 1994 – 1998. Los cuestionamientos se centran en su carácter asistencial y sus acciones puntuales y desarticuladas en las áreas de educación, salud y empleo principalmente. Estas críticas tienen como principal fuente y sustento un discurso de políticas públicas y de la función rectora – coordinadora del mecanismo de la mujer, que sostienen las recién llegadas autoridades del CMF en 1994. Cabe recordar que existía en ese momento un contexto bastante favorecedor, como fue la etapa previa y posterior a la IV Conferencia Mundial de la Mujer, que posiciona fuertemente las políticas de igualdad de género, la transversalidad y el papel coordinador de los mecanismos nacionales de la mujer.

Estos cambios denotan la existencia de un nuevo marco interpretativo, que reconoce y enfatiza la existencia de relaciones desiguales entre los géneros y estructuras que producen desigualdad. Ello demanda una institución más estratégica, que asuma el impulso de políticas públicas para revertir dichas desigualdades y de una acción coordinada de las instituciones del Estado.

El recambio de autoridades políticas en el mecanismo nacional de la mujer en 1994, resultó clave en términos del posicionamiento del discurso de las políticas y la rectoría – coordinación en igualdad y derechos de las mujeres. Este discurso es asumido y respaldado por las autoridades y el equipo técnico, constituyéndose en un fuerte elemento cohesionador de visiones y propuestas en esta primera etapa. De manera tal, que es justo en este período que se sientan las bases ideológicas, políticas y programáticas del mecanismo nacional de la mujer y de las políticas de igualdad de género<sup>358</sup>. En particular

---

<sup>358</sup> Entrevistas CR/04/S y CR/01/LL.

se construye una visión homogénea sobre el quehacer de dicha institución y su labor de ente coordinador, produciéndose una fuerte ruptura con la propuesta de trabajo que el mecanismo de la mujer había desarrollado hasta el momento. Esta ruptura se sintetiza en lo que se denominó la “apuesta estratégica” por las políticas públicas.

La gestión de las autoridades y el equipo técnico resulta estratégica en este proceso de transformación. No sólo se construye una visión diferente del mandato del mecanismo nacional de la mujer, se generan también condiciones para el cambio estratégico de su propuesta programática, estructura institucional y estatus legal - administrativo. Este proceso logra su cristalización en 1998 con la creación del INAMU. Esta visión homogénea y compartida entre autoridades y equipo técnico no se logra sostener en el tiempo. En la medida que resulta una visión no del todo comprendida por las autoridades de turno, o bien no acorde a sus prioridades, que demandan fundamentalmente acciones y respuestas inmediatas y no exactamente políticas para generar cambios en las instituciones y garantizar respuestas sostenibles a fin de socavar discriminaciones y desigualdades de género<sup>359</sup>.

La estrategia que tempranamente definió el INAMU de dos vías complementarias y estrechamente relacionadas entre sí, como son la incorporación del enfoque de género en las políticas y la cultura institucional y el empoderamiento de las mujeres, constituye un acierto que se reafirma en el tiempo.

Los esfuerzos se han centrado en las políticas y en las mujeres, en lugar de enfatizar en uno de los dos en particular, en la medida que ambos forman parte del proceso de las políticas de igualdad de género. El trabajo con las instituciones busca desarrollar capacidades para el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas. El trabajo con las mujeres permite clarificar necesidades y demandas, que requieren respuesta de las políticas y desarrollar capacidades en ellas para exigir y demandar a las instituciones.

Como idea fuerza la transversalidad de género resulta débil en la experiencia de Costa Rica de políticas de igualdad, especialmente la estrategia para garantizarla. Si bien desde un inicio se incorpora la transversalidad de género en el discurso de la igualdad y los derechos de las mujeres, señalándose de forma clara y contundente que las políticas de igualdad requerían de la acción conjunta y articulada de las instituciones del Estado

---

<sup>359</sup> Entrevista CR/04/S.

(coordinación) y de la incorporación del enfoque de género en dichas instituciones y sus políticas (transversalidad), no se define una clara estrategia para alcanzar esta última<sup>360</sup>.

Las UPEG y las OFIM cumplen la doble tarea de la transversalidad y la institucionalización del enfoque de género. Sin embargo, se carece de una estrategia que contenga ambos instrumentos y brinde orientaciones sobre su articulación y contribuciones a la transversalidad de género. Aunque el punto más crítico es que no se vinculan coherentemente las políticas de igualdad y la transversalidad de género. La sostenibilidad de dichas políticas implica necesariamente que las instituciones trabajen por la igualdad y los derechos de las mujeres, tomando como marco orientador la política de igualdad. Esto requiere de ciertas condiciones en las instituciones, aspecto medular que atiende la estrategia de transversalidad. Las políticas de igualdad no son en sí mismas estrategias de transversalidad. Deben desarrollarse mecanismos e instrumentos específicos que cumplan estos propósitos.

Así también, durante algún tiempo, se impulsan políticas sectoriales de igualdad que se fundamentaron en convenios de cooperación entre el INAMU y los ministerios respectivos. Los compromisos suscritos apuntaban a la generación de condiciones para la institucionalización de género, tales como funcionamiento de una comisión de alto nivel, una oficina de igualdad y equidad de género, un plan de igualdad y su incorporación en el plan anual institucional y su presupuesto. Sin embargo, dicha estrategia no se logra sostener en el tiempo.

El apoyo de las autoridades políticas es un factor decisivo, aunque no el único, en aras de asegurar la sostenibilidad y continuidad de los esfuerzos de la transversalidad de género. Si el apoyo político es frágil o discontinuo, es difícil sostener un esfuerzo de esta naturaleza. De igual manera, es importante señalar que la transversalidad conlleva una alta demanda a los mecanismos nacionales de la mujer, en términos de asesoría, sensibilización, capacitación, formación y acompañamiento a las instituciones. En un primer momento, se organizan programas específicos de asesoría y acompañamiento a las Oficinas Sectoriales y Ministeriales de la Mujer y Unidades de Género de instituciones y a las Oficinas Municipales de la Mujer. Posteriormente, dichos programas dejan de existir y estas labores de asesoría y acompañamiento son trasladadas a dependencias que

---

<sup>360</sup> Entrevistas CR/02/M y CR/03/H.

no tienen esta especificidad, es decir, asumen diversidad de labores. La tendencia en el tiempo es el debilitamiento de las labores de asesoría y acompañamiento del mecanismo nacional de la mujer a las UPEG y OFIM<sup>361</sup>. Esto lógicamente repercute en la transversalidad de género y genera condiciones de riesgo y fragilidad para las políticas de igualdad de Costa Rica.

A lo anteriormente expuesto, se suma otro elemento de fragilidad e inconsistencia, que se relaciona con la formalidad y los mecanismos UPEG y OFIM. Las Oficinas Ministeriales de la Mujer y las Oficinas Sectoriales de la Mujer (OMM / OSM) se fundamentaron en un Acuerdo del Consejo Social de Gobierno de 1994. Estos mecanismos se transforman en lo que se denomina Unidades y Programas de Equidad de Género (UPEG) en ministerios e instituciones autónomas. El INAMU, hasta cierto punto, regula su quehacer, definiendo sus objetivos, funciones y estableciendo directrices para su funcionamiento y organización. Sin embargo, esto genera dudas respecto de la potestad formal del mecanismo nacional de las mujeres de asumir un rol de regulador y fiscalizador de las UPEG y OFIM, tomando en cuenta la autonomía de ministerios, instituciones autónomas y municipalidades. El funcionamiento de las UPEG, en concreto sus funciones, se formalizan hasta 2013 mediante Decreto Ejecutivo, que también crea la Red Nacional de Unidades para la Igualdad de Género, cuando llevaban más de una década de funcionar<sup>362</sup>. Por su parte, la principal y única fundamentación formal de la OFIM se establece en la reforma del Código Municipal en 2008, que establece la posibilidad de crear oficinas especializadas para el desarrollo municipal con enfoque de género, sin especificar funciones y aspectos básicos de su funcionamiento. Una interpretación sobre el fundamento legal de los dos mecanismos se sostiene en el artículo 4, inciso e) de la ley de creación del INAMU, que define el promover la creación de oficinas ministeriales, sectoriales y municipales de la mujer, como atribución del mecanismo de la mujer. No obstante, dicho artículo define una atribución del INAMU, como es el promover su creación, sin precisar las funciones y asuntos centrales de operación de dichas oficinas.

---

<sup>361</sup> Entrevista CR/02/M.

<sup>362</sup> De igual manera el artículo 8 del Decreto Ejecutivo No 34.729 se refiere a la existencia de Unidades para la Equidad de Género UPEG, que coadyuvarán en la transversalización del enfoque de género y el seguimiento de la política de igualdad, sin precisar dichas tareas. Por otra parte, tratándose de un Decreto Ejecutivo se aplica únicamente a las instituciones del poder ejecutivo. COSTA RICA, Decreto Ejecutivo Nº 34.729.Óp. cit.



Todo lo anterior mina la capacidad de ambos mecanismos de incidir en las estructuras institucionales y abonar a la transversalidad e institucionalización de género. Esto último se torna sumamente difícil cuando no se ha logrado una ubicación formal en la estructura institucional y, por ende, una asignación financiera regular y de recurso humano<sup>363</sup>. Esta situación más bien genera vulnerabilidad y riesgo, que se traduce en recurrentes intentos de transformar las OFIM en especies de departamentos de la familia o lo social, o bien de dependencias de mujer – género sin presupuesto y agendas de trabajo, que se ponen en marcha con un limitado recurso humano.

Las políticas de igualdad de Costa Rica parten del reconocimiento de discriminaciones y desigualdades que sufren las mujeres y de la obligación del Estado de actuar. El PIOMH utilizó el término de igualdad de oportunidades y derechos, mientras que la PIEG utiliza el de igualdad y equidad de género, aunque sin explicar y diferenciar su contenido. La intersección del género y otras desigualdades asociadas a factores socio-culturales (edad, etnia, raza, orientación sexual, presencia de discapacidades, contextos de pertenencia) no es una dimensión destacada<sup>364</sup>. La PIEG tímidamente incorpora la cuestión de la diversidad y algunas medidas específicas dirigidas a ciertos grupos de mujeres, como migrantes, adultas mayores y mujeres con discapacidad.

En términos generales se puede afirmar que ciertos puntos críticos de las desigualdades de género o no forman parte de los programas de intervención de las políticas de igualdad, o no se corresponden de medidas efectivas, que permitan su eliminación.

En particular algunos asuntos relacionados con la salud sexual y reproductiva de las mujeres, quedan fuera del foco de atención de dichas políticas. El Comité CEDAW ha señalado importantes pendientes de Costa Rica en salud sexual y reproductiva, como programas permanentes de educación de la sexualidad en el sistema educativo; el diseño, la aprobación y puesta en marcha de un protocolo sobre aborto terapéutico y la modernización de la oferta de anticonceptivos.

En su momento el PIOMH enfatizó en la inclusión de forma sistemática y transversal del enfoque de género en el modelo de atención integral de las personas del sistema de salud.

---

<sup>363</sup> Entrevistas CR/04/S y CR/02/M.

<sup>364</sup> Entrevistas CR/03/H y CR/02/M.

Enfatiza en la prestación de servicios de salud y la participación social en su gestión; incluyendo servicios integrales, eficientes y confidenciales de salud sexual y reproductiva<sup>365</sup>. Para alcanzar esto último, se proponen fundamentalmente acciones educativas, materiales didácticos y campañas. Posteriormente, la PIEG enfatiza en la educación de la sexualidad en edades tempranas (niñas, niños y personas adolescentes), programas educativos, formación de formadores en sexualidad y salud sexual y reproductiva, reformas curriculares, oferta de calidad de servicios de salud sexual y reproductiva. Mientras que su primer plan incorpora asuntos tales como: programa permanente de educación de la sexualidad y de una vida libre de violencia en el sistema educativo; alternativas de formación en sexualidad de personal docente; cambios curriculares; plan de fortalecimiento de los servicios de salud sexual y reproductiva en el sistema de salud.

El protocolo de aborto terapéutico y aspectos relacionados con la modernización de la oferta de anticonceptivos finalmente son incorporados en el segundo Plan – PIEG 2012 – 2015, que no es objeto de esta investigación. Sin embargo, cabe recordar que la inclusión en el programa de intervenciones de la política no es garantía de cumplimiento. Prueba es que el diseño y la aplicación del protocolo de aborto terapéutico, como acción del segundo plan, no ha logrado un cumplimiento satisfactorio. El programa permanente de educación de la sexualidad formó parte del primer plan, pero fue con el segundo plan que alcanza su cumplimiento<sup>366</sup>.

La generación de ingresos y la autonomía económica de las mujeres se mantienen como áreas críticas de desigualdad. La inserción laboral de las mujeres se reproduce en condiciones de discriminación y alta vulnerabilidad. Dichas desigualdades se expresan en brecha salarial, mayor incidencia de subempleo y desempleo, menor participación en puestos de dirección y gerencia (segmentación vertical), ubicación en ocupaciones tradicionales y de menor valoración social y económica (segmentación horizontal). A su vez, la maternidad y el cuidado de la familia se constituye en un factor de exclusión del mercado laboral (inactividad y desempleo) y en el mercado laboral (subempleo).

---

<sup>365</sup> Entrevista CR/01/LL.

<sup>366</sup> Entrevista CR/02/M.

Sin bien asuntos vinculados con los derechos económicos de las mujeres ocupan un lugar central en los programas de las políticas, las medidas propuestas resultan poco efectivas para incidir en el cierre de brechas de género asociadas a factores estructurales y patrones socio- culturales fuertemente arraigados. Además, es necesario tomar en cuenta que la PIEG en este ámbito se propone un objetivo ambicioso, como es remover factores que provocan brechas de ingresos, desempleo y subempleo femenino. En consecuencia, buena parte de los lineamientos y acciones conllevan resultados limitados o parciales ante la complejidad de los problemas señalados, especialmente para incidir en las causas de desigualdades tales como brecha salarial y subempleo femenino.

Las políticas de igualdad de género de Costa Rica en sus contenidos no han sufrido grandes cambios a lo largo del tiempo. Los ejes o temas del PIOMH es posible identificarlos, diez años después, en la PIEG, con algunas variaciones. Aunque si es notoria y relevante una mayor delimitación del contenido y una mejora sustantiva en el diseño de las políticas y sus programas de intervención. El PIOMH en su objetivo de salud de las mujeres incorporaba cuestiones vinculadas a la prestación de los servicios; el modelo de atención; la salud sexual y reproductiva; la salud mental y la recreación; la formación de los profesionales y técnicos de salud; el conocimiento sobre la situación de salud de las mujeres. Mientras que la PIEG prioriza dos asuntos, como son la formación en sexualidad y salud sexual y reproductiva y la oferta de servicios de salud sexual y reproductiva en todos los niveles del sistema de salud. La actividad asociativa de las mujeres; el acceso a los órganos de representación y dirección de los partidos políticos y participación en espacios de representación y de toma de decisiones del conjunto de los poderes públicos, son líneas prioritarias del PIOMH en el eje de participación social y política de las mujeres. Mientras que la participación paritaria en posiciones de toma de decisión y representación política y la calidad de los liderazgos políticos de las mujeres son los dos asuntos que prioriza la PIEG en este campo. En efecto, en lugar de identificarse variaciones significativas en los contenidos, se visualizan cambios instrumentales y de diseño, que se expresan en agrupamientos de temas en función de ejes articuladores<sup>367</sup>. Pero también una priorización de asuntos, incorporándose aquellos

---

<sup>367</sup> *Entrevista CR/03/H.*

considerados de carácter estratégico en función de su vínculo y posibilidad de actuar frente a las desigualdades.

De igual manera, se identifican asuntos emergentes entre una y otra política, como la responsabilidad social de los cuidados y la ampliación y diversificación de la oferta de servicios de cuidado, también asuntos que toman mayor fuerza y relevancia, como el fortalecimiento de la institucionalidad de género. El PIOMH no contempló un eje u objetivo de mecanismos institucionales de igualdad y equidad de género, mientras que la PIEG incorpora el fortalecimiento de la institucionalidad pública de la igualdad, como uno de sus objetivos estratégicos.

La primera política de igualdad de género de Costa Rica fue el Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres PIOMH 1996 - 1998. De forma clara y contundente se argumentó que el PIOMH no era responsabilidad sólo del mecanismo nacional de la mujer y sí del conjunto de instituciones, al igual que su coordinación potestad del CMF. Su estructura sectorial se fundamenta en la Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial de la Mujer, Beijing 1995 y sus esferas de especial preocupación. Se concibe como el medio para cumplir con los compromisos contenidos en la Plataforma de Acción de Beijing. Este instrumento fue respaldado por el Consejo de Gobierno y su Consejo Social. El aval político del más alto nivel es una de las principales fortalezas del PIOMH. Mientras que en su dimensión instrumental tuvo ciertas debilidades, que se expresan en problemas de diseño y viabilidad técnica. Un instrumento con una gran cantidad y variedad de objetivos y acciones y un período bastante corto de ejecución. Adicionalmente, buena parte de sus acciones carecían de sentido estratégico, tratándose de cuestiones ordinarias de las instituciones, como la confección de un material didáctico o de un módulo de capacitación. En general las acciones son de insumo y actividad, es decir, comprenden actividades necesarias para alcanzar ciertos resultados, que no resultan explícitos.

El PIOMH buscó fundamentalmente cambios en las instituciones. El énfasis en el componente institucional refleja la apuesta del PIOMH por la igualdad. Este instrumento de política pública responde a las demandas de una primera etapa de generación de condiciones en el marco institucional de la igualdad, que se traducirían en políticas y programas en el mediano plazo. El 72% de las acciones inciden directamente en el componente institucional (capacidades del recurso humano, normativa, mecanismos,

información y análisis), que abonan a la generación de respuestas más efectivas para el cierre de brechas de género y el empoderamiento de las mujeres. Un personal con competencias, capacidades y compromiso; sanción de nueva legislación; evidencia contundente de las desigualdades, sus repercusiones y costos; estrategias, programas e instrumental de diversa índole, son parte de dichas condiciones a las que apunto fuertemente el programa de intervenciones de la primera política de igualdad de Costa Rica. Importante aclarar que las acciones directas dirigidas a las mujeres no se dejan del todo de lado, aunque sí es un componente disminuido frente al institucional. Un 15.5% de las acciones del PIOMH se centran en la prestación de servicios de atención a las mujeres. A su vez, la salud de las mujeres y el género y el medio ambiente son las dos áreas con mayor cantidad de acciones.

Llama la atención que algunas de las propuestas de legislación del PIOMH, se cumplen tardíamente o bien su sanción es todavía un asunto pendiente. La reforma a la Ley General de Salud a fin de introducir cuestiones vinculadas a la salud sexual y reproductiva y legislación sobre procedimientos de fecundación asistida, son asuntos todavía pendientes. Mientras que la modificación del Código de Trabajo para el reconocimiento de derechos de las trabajadoras domésticas y la mejora de los procedimientos de reconocimiento de paternidad, que contempló el PIOMH en su momento, fue objeto de legislación años después de la ejecución de dicha política.

El PIOMH fue una propuesta ambiciosa, que demostró la importancia estratégica de contar con políticas de igualdad de género como marcos orientadores de la acción estatal. Esta política se complementó con dos instrumentos como fueron el Addendum de los Sectores Agropecuario y del Ambiente 1997 – 2001 y el Addendum de la CCSS 1998 - 2002.

El Addendum de los Sectores Agropecuario y del Ambiente se justifica con el propósito de intensificar las acciones dirigidas a las pequeñas productoras. Propone una estrategia integral para las mujeres productoras, que contempla fundamentalmente acceso a los recursos productivos (tierra, recursos naturales, financiamiento, servicios de transferencia de tecnología y capacitación, mercados laborales). Incorpora gran cantidad de objetivos y acciones, buena parte sin sentido estratégico, características instrumentales similares a las del PIOMH. Sin embargo, es un instrumento de política pública que enfatiza en las mujeres. El 53% de las acciones conllevan prestación de servicios directos a las mujeres.

Este énfasis en la generación de beneficios directos a las mujeres se explica en función de características particulares del sector agropecuario y del sector ambiente, en especial demandas de sus poblaciones objetivo y desarrollo de su marco institucional.

El Addendum de la CCSS enfatiza en dos dimensiones: la incorporación de la igualdad y equidad de género en los servicios de la institución (dimensión externa) y un trato equitativo de su recurso humano (dimensión interna). El 57 % de sus acciones son de creación o fortalecimiento de mecanismos institucionales, especialmente de incorporación del enfoque de género en políticas, programas, lineamientos, directrices, instancias e instrumentos. El énfasis en el cambio institucional, es una característica compartida con el PIOMH.

Costa Rica no tuvo política nacional de igualdad de género en el período 2000 – 2006. Esto se traduce en discontinuidad, una de las características del proceso de políticas de igualdad de Costa Rica. En su lugar, el mecanismo nacional de la mujer impulsó políticas sectoriales, que como se señaló, se fundamentaron en un Decreto Ejecutivo (Planes Sectoriales) y convenios de cooperación interinstitucional (INAMU – institución respectiva). Es importante desatacar que dichos convenios contenían compromisos orientados a la creación de condiciones para la institucionalización de género, similar a los compromisos del Sistema de Género del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) de Chile. Este esquema sectorial de políticas de igualdad, se basó en apoyos específicos de autoridades sectoriales y acuerdos entre el INAMU y el ministerio respectivo. De manera complementaria, se impulsan agendas locales de mujeres, mesas regionales y planes locales de igualdad en esta etapa de políticas sectoriales de igualdad.

En 2006 se formula la Política Nacional de Igualdad y Equidad de Género (PIEG) mediante un amplio y participativo proceso de consulta, que resultó altamente positivo en varios sentidos. En primer lugar, es positivo para la PIEG en tanto otorgó mayor fortaleza en términos de base social de apoyo y posicionamiento político. En segundo lugar, es positivo para el mecanismo nacional de la mujer en el sentido de ganar legitimidad y posicionamiento, después de la crisis institucional de 2005 – 2006 (conflicto autoridades – equipo técnico), que había minado su capacidad de propuesta y reconocimiento como actor institucional.

Entre el PIOMH y la PIEG son notorias las diferencias en diseño y alcance. La PIEG es una política estatal y de largo plazo (período de ejecución de 10 años), que se organiza en

función de objetivos estratégicos y transversales, mientras que el PIOMH fue una política circunscrita a un gobierno en particular y basada en una estructura sectorial. La PIEG es una propuesta delimitada, que prioriza en asuntos estratégicos asociados a brechas de género, mientras que el PIOMH contempló un abanico de objetivos y acciones.

La PIEG contiene las grandes orientaciones (objetivos estratégicos, metas y lineamientos), que se concretan mediante planes quinquenales. En consecuencia, no es únicamente una carta de navegación que traza grandes líneas, por cuanto comprende planes que puntualizan responsabilidades específicas a las instituciones.

Las acciones de insumo o actividad no tienen peso significativo en el primer plan de la PIEG. En su mayoría son acciones con sentido estratégico y no exactamente labores puntuales y ordinarias de las instituciones, como sucede con buena parte de las acciones del PIOMH. Todo lo anterior evidencia mayores fortalezas de la PIEG y su primer plan en el diseño y en su dimensión instrumental.

El primer plan de la PIEG enfatiza en la transformación del marco institucional. El 55.3% de las acciones se orientan a la creación o el fortalecimiento de mecanismos institucionales. No obstante, cabe destacar que la dimensión de atención directa a las mujeres presenta un peso mayor en comparación con el PIOMH. El 22.4% de las acciones son servicios de atención directa a las mujeres. La apuesta se centra en el fortalecimiento del andamiaje institucional de políticas, programas, estrategias, modelos de intervención y metodologías, a la vez que se brindan servicios y se atienden demandas estratégicas de las mujeres.

El INAMU, como mecanismo nacional, asume la rectoría y la coordinación de las políticas de igualdad de género. Esta labor se encuentra formal y claramente establecida en su ley de creación. La formulación y el impulso de la política nacional de igualdad es uno de sus fines. La promoción, formulación, coordinación y seguimiento de la política nacional o de las políticas públicas de igualdad y derechos de las mujeres parte de sus atribuciones.

El carácter legal – administrativo de los mecanismos nacionales de la mujer y su ubicación en la estructura estatal generan debilidad en la función de rectoría y coordinación de las políticas de igualdad. Ello por cuanto una efectiva coordinación implica necesariamente posibilidad de influir en el poder ejecutivo, en particular exigir el

cumplimiento de los compromisos y el seguimiento de los acuerdos. El INAMU tiene a su cargo la rectoría y coordinación técnica de las políticas, sin embargo, producto de su estatus de institución autónoma, presenta limitaciones para dirigir y coordinar acciones con instituciones de la administración central y descentralizada, en particular con ministerios. Cabe aclarar que aún y cuando la Presidenta Ejecutiva tenga el rango de ministra, como tal no se encuentra en capacidad de ejercer rectoría política, dada su condición de ministra sin cartera. Aunque participa en la instancia política de más alto nivel, como es el Consejo de Gobierno. En consecuencia, la rectoría técnica del INAMU requiere de apoyo y respaldo del ente de rectoría política, que podría interpretarse corresponde al ministro o ministra que coordina el sector social al que pertenece el mecanismo nacional de la mujer, a fin de que sus propuestas y lineamientos técnicos tengan posibilidades efectivas de aplicación. Esto imprime cierta fragilidad en la coordinación de las políticas de igualdad de género.

Otra debilidad de la experiencia de Costa Rica de políticas de igualdad de género es el incipiente desarrollo del componente regional. Las políticas de igualdad no han logrado expresiones regionales acordes a las características particulares de los territorios, como tampoco existen estructuras de gestión de dichas políticas en las regiones, que posibiliten su coordinación y seguimiento<sup>368</sup>. Por el contrario, se impone una lógica centralista de definiciones y orientaciones desde el nivel central, que limita la posibilidad de una gestión descentralizada de las políticas de igualdad. Esto guarda relación posiblemente con el tardío desarrollo de la regionalización del mecanismo nacional de la mujer en comparación con otros países de la región, tomando en cuenta que hasta 2009 se formalizan las Unidades Regionales – INAMU en la estructura institucional y hasta 2011 se completa el proceso de conformación de Unidades en todas las regiones del país.

El desarrollo de las políticas de igualdad de género requiere de mecanismos de coordinación interinstitucional y seguimiento. El PIOMH y sus Addendums tuvieron sistemas y mecanismos básicos de seguimiento y evaluación. Mientras que el sistema de seguimiento de la PIEG es de mayor calidad, complejidad y alcance. Permite monitorear regularmente el avance de los objetivos estratégicos de la política, en particular el cierre de brechas de género asociadas a dichos objetivos, como también el cumplimiento de las

---

<sup>368</sup> *Entrevista CR/04/S.*



acciones, con base en una batería de indicadores de proceso y resultado. Ello resulta estratégico en la medida que permite informar a la ciudadanía y a las mujeres de la ejecución de la política y efectuar balances periódicos de su cumplimiento. Estas labores de seguimiento están a cargo de una Secretaría Técnica, que opera en el INAMU. No obstante, el seguimiento político de la PIEG presenta debilidades, producto del funcionamiento irregular de la instancia de coordinación política, que debería asumir dicha labor. Mientras que el seguimiento del PIOMH fue asumido por el Consejo Social del Consejo de Gobierno, lo que garantizó seguimiento político del más alto nivel.

Sin duda la PIEG tiene mayores fortalezas que su precursor PIOMH en aspectos técnicos, como instancias de coordinación técnica con funcionamiento regular, una Secretaría Técnica con recursos financieros y humanos específicos, que forma parte de la estructura institucional del mecanismo nacional de la mujer y asume labores de seguimiento, instrumentos estandarizados de monitoreo y seguimiento, línea base, indicadores, informes y balances periódicos. Sin embargo, la fortaleza de la PIEG en el nivel técnico no siempre se corresponde con apoyo y respaldo desde lo político. Como se señalaba, el apoyo político es discontinuo, con altos y bajos, asunto que resulta de primera importancia a fin de garantizar la continuidad de los esfuerzos y medular para quebrar resistencias en las instituciones. Uno de los principales retos de Costa Rica es repensar y revitalizar, en el corto plazo, la estrategia de apoyo de autoridades políticas e institucionales a las políticas de igualdad de género.

### **III. LA COMPARACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD DE GÉNERO DE CHILE Y COSTA RICA**

Entre las experiencias de Chile y Costa Rica de políticas de igualdad de género se identifican importantes puntos de similitud y coincidencia, aunque también algunas diferencias y particularidades.

Para ambos países la década de los noventa es un período de transformaciones económicas y políticas. Costa Rica impulsa un nuevo modelo de crecimiento económico, basado en la promoción de exportaciones no tradicionales, apertura comercial y reinserción de la economía en los mercados internacionales, mientras que Chile moderniza su aparato productivo y consolida su modelo de exportación. Los buenos

resultados de la economía, de mayores dimensiones en el caso de Chile, se manifiestan en crecimiento económico y del Producto Interno Bruto PIB y las exportaciones, como características centrales de los contextos económicos de ambos países especialmente en los noventa.

La transición a la democracia en Chile marca el proceso de políticas de igualdad en una etapa inicial. La segunda mitad de la década de los noventa en Costa Rica es de cambios cruciales en la institucionalidad de la mujer y género, pero particularmente de ampliación del marco jurídico de la igualdad, aprobándose legislación de gran trascendencia que permite el reconocimiento de nuevos derechos y la eliminación de discriminaciones en diferentes ámbitos. Este período de rápidos avances jurídicos constituye una situación un tanto inédita de Costa Rica.

En efecto ambos países comparten rasgos comunes asociados con el buen desempeño de indicadores sociales, especialmente en educación y salud de las mujeres; crecimiento económico (menor en Costa Rica); concentración de la riqueza y la desigualdad en la distribución del ingreso y bajas tasas de participación laboral de las mujeres, que se presentan como tendencias en el tiempo.

Dos ámbitos destacan del marco jurídico de la igualdad de Costa Rica, en concreto la violencia contra las mujeres y la participación política. La legislación aprobada en el ámbito laboral es mínima, a excepción de la reforma del trabajo doméstico remunerado. Mientras que en Chile la sanción de legislación en el ámbito laboral logra mayor avance (prohibición test de embarazo como exigencia en el empleo, discriminación en postulación empleos, igualdad de remuneraciones, derechos servidoras domésticas), como también legislación sobre oferta de servicios de cuidado infantil (salas cunas empresas), condición fundamental para facilitar la inserción laboral de las mujeres.

Una diferencia sustantiva entre ambos países es la legislación en materia de participación política de las mujeres. Desde 1996 Costa Rica incorpora en su Código Electoral el mecanismo de cuota del 40% de participación política de las mujeres y en 2009 la paridad y la alternancia. Ello ha posibilitado una creciente incorporación de mujeres en cargos públicos y de toma de decisión. En Chile la participación política de las mujeres y especialmente en cargos de elección popular constituye una de las áreas críticas. La legislación no contempla mecanismos de acción positiva a fin de favorecer la representación y participación política de las mujeres.

Chile y Costa Rica han tenido adelantos importantes en la creación de normativa orientada a la prevención y a la atención de la violencia contra las mujeres: violencia intrafamiliar contra las mujeres; reconocimiento de otras formas de violencia basadas en el género; penalización de la violencia contra las mujeres; establecimiento de la figura jurídica del femicidio; creación de políticas y estructuras para su coordinación y seguimiento, entre otros. Aunque estos avances del marco jurídico e institucional no han derivado en una disminución del fenómeno de la violencia contra las mujeres. Esto se explica en razón de barreras de diferente tipo que obstaculizan la aplicación de normativa, especialmente se requiere mejorar el acceso de las mujeres a la justicia y la formulación de políticas e instituciones capaces de asegurar la efectiva aplicación de la normativa, que proteja los derechos de las mujeres, incluido su derecho a una vida libre de violencia.

En los dos países los derechos sexuales y reproductivos constituyen el ámbito de menor avance. Costa Rica enfrenta grandes pendientes en salud sexual y reproductiva, que han sido puntualizados por el Comité CEDAW, como programas permanentes de educación de la sexualidad en el sistema educativo, protocolo de aborto terapéutico y modernización de la oferta de anticonceptivos. Uno de los grandes pendientes de Chile es la revisión de legislación punitiva sobre aborto. Un insuficiente reconocimiento y protección de los derechos sexuales y reproductivos constituye un punto de coincidencia entre ambos países.

Cabe destacar la sanción de legislación de familia y para la protección de grupos específicos de mujeres en Costa Rica (uniones de hecho, pensiones alimentarias, régimen patrimonial de la familia, paternidad responsable, mujeres en condiciones de pobreza, madres adolescentes), así como en Chile la aprobación de la reforma previsional y sus efectos positivos para las mujeres (pensión básica solidaria, APS de vejez, bono por hijo y otros).

Resultan innegables los avances y logros de Chile y Costa Rica en igualdad y derechos de las mujeres, sin embargo, persisten áreas críticas de desigualdad y además no todas las mujeres se benefician por igual. Un núcleo crítico de desigualdad se asocia con los derechos económicos y el mundo laboral. Aunque los dos países presentan un desempeño positivo del Índice de Desigualdad de Género IDG, incluso ocupan los puestos más altos de América Latina, dicha medición es afectada principalmente por la baja participación de las mujeres en la vida laboral. Chile y Costa Rica tienen las más bajas tasas de

participación laboral de las mujeres de América Latina. Ello llama profundamente la atención en Chile que dispone de tres factores de tipo estructural, que combinados podrían facilitar la incorporación de las mujeres en el mercado laboral, como son liderazgo regional en la creación de empleos, reducción de la fecundidad y aumento de la escolaridad. De igual manera, la educación es un campo de avances y logros para las mujeres, incluso mayores en el caso de Costa Rica, sin embargo, estos buenos resultados todavía no logran traducirse en mejores oportunidades laborales.

En los últimos años la generación de empleo en Costa Rica es baja, especialmente empleo de calidad. La mayor parte del empleo generado es de baja calidad o empleo precario. Esto se explica en función del modelo de crecimiento económico y su capacidad limitada para crear empleo y, en particular, empleo formal de calidad. Por su parte Chile es líder en la creación de empleo. No obstante, el resultado es similar en ambos países respecto a la baja participación laboral de las mujeres.

La segmentación laboral (horizontal y vertical) y la discriminación salarial presentan dimensiones y comportamientos similares en los dos países. Así como la mayor incidencia de pobreza en los hogares con jefatura femenina.

El cuidado de la familia y la existencia de una oferta limitada de servicios se configuran en poderosas barreras para el acceso y la permanencia de las mujeres en el mercado laboral. Costa Rica, de manera reciente, incorpora la ampliación y diversificación de los servicios de cuidado como un asunto de política pública y bajo un enfoque de corresponsabilidad social, que demanda de esfuerzos conjuntos del Estado y gobiernos locales, empresas y organizaciones de trabajadores. El cuidado como responsabilidad social forma parte de los objetivos estratégicos de la PIEG. Ambos países han sido pioneros en incorporar acciones y medidas de promoción de la corresponsabilidad social de los cuidados y ampliación de la oferta de servicios de cuidado en sus políticas de igualdad. Los esfuerzos de Costa Rica se materializan en la creación y puesta en marcha de la Red de Cuido y Desarrollo Infantil. Por su parte Chile ha tenido mejores resultados en la diversificación y la ampliación de las alternativas de cuidado. Sin embargo, en ambos casos los resultados son todavía insuficientes.

La creación de un marco institucional de promoción de la igualdad y el empoderamiento de las mujeres es un logro compartido. Este marco comprende políticas de igualdad de

género y mecanismos de diferente tipo a efectos de coordinar, articular, asesorar y acompañar la puesta en marcha de los instrumentos de política.

El objetivo de este entramado institucional es la eliminación de discriminaciones y desigualdades de género que enfrentan las mujeres y las políticas el medio para alcanzarlo. Dichas políticas se denominan políticas de igualdad de género o políticas de equidad de género. Las primeras utilizan el término de políticas de igualdad de oportunidades y derechos, como los dos planes de igualdad de Chile y el PIOMH de Costa Rica. La PIEG de Costa Rica se presenta como una política de igualdad y equidad, aunque no explicita claramente la diferencia entre uno y otro término. La Agenda de Género de Chile utiliza el término de equidad, otorgándole un contenido particular, como se analizó anteriormente, que incluso engloba a la igualdad. En general, se podría decir que dichas políticas no se sustentan en una clara conceptualización de la igualdad y la equidad (con pocas excepciones, como la Agenda de Género de Chile), aunque sí en todos los casos se fundamentan en el reconocimiento de desigualdades y discriminaciones de las mujeres, que justifican las políticas como medios para contrarrestar o socavar dichas desigualdades.

Ciertamente estas políticas son especies de híbridos que combinan medidas de equidad, igualdad y acción positiva. Aunque todas buscan cambios en las relaciones sociales y el orden de género, pero no todas brindan respuestas a las desigualdades más apremiantes o incorporan medidas para incidir en los núcleos duros de la desigualdad, asociados con la autonomía económica, física y política de las mujeres.

Más que una diferencia entre la concepción explícita de igualdad y el programa de intervenciones de las políticas, se identifican, en algunos casos, distancias entre las áreas críticas de la desigualdad y los programas de intervención. Es decir, las medidas o no recogen las desigualdades apremiantes, o son medidas que no resultan efectivas en el sentido de transformar y revertir relaciones sociales de poder, que sustentan dichas desigualdades. La dimensión de cambio es el elemento central que debería estar asociado a las desigualdades más significativas. Pero esto no siempre es así.

El foco de las políticas de igualdad de género de Chile y Costa Rica se centra en generar cambios en las instituciones y no directamente en las mujeres o en las relaciones. Se prioriza en la transformación de las instituciones, sus estructuras y mecanismos para generar cambios en las mujeres y los hombres y en las relaciones. En énfasis se pone en

la creación o el fortalecimiento de condiciones institucionales, que posibiliten mejores respuestas para transformar o revertir desigualdades y discriminaciones que afectan a las mujeres.

Las primeras políticas de igualdad presentan algunos problemas de diseño y viabilidad técnica. En primer lugar, contenían una gran cantidad de objetivos y acciones, que resultaban difíciles de cumplir en sus cortos períodos de ejecución. En segundo lugar, buena parte de las acciones carecían de sentido estratégico y más bien respondían a labores ordinarias de las instituciones.

Sin embargo es preciso reconocer que el diseño de las políticas de igualdad ha mejorado sustantivamente en el tiempo. El segundo plan de igualdad de Chile y la PIEG de Costa Rica tienen diseños y formatos de mayor calidad que sus antecesoras. Buena parte de sus debilidades instrumentales, como variedad y cantidad de acciones sin sentido estratégico y esquemas sectoriales amplios, son superadas. La intencionalidad explícita de diseñar políticas de igualdad sustentadas en esquemas integrales y transversales, en lugar de formatos sectoriales, es común a las dos experiencias. Ello tiene como resultado políticas de ejes transversales, que contemplan diferentes brechas de género y una menor cantidad de objetivos y acciones. Aunque la prioridad otorgada a la transversalidad como estrategia y a la integralidad de las políticas, tomando en cuenta las múltiples dimensiones de las desigualdades de género, resulta más contundente y de mayor peso en Chile, posterior al balance de su primer plan.

Otra debilidad en el plano instrumental se relaciona con los sistemas y mecanismos de seguimiento y monitoreo de las políticas. La tendencia en la región es la debilidad o ausencia de estos mecanismos. El PIOMH tuvo un sistema de seguimiento básico, sin precisión de indicadores y metas y fundamentado en la autoevaluación de las instituciones. Así también, resultan igualmente débiles los instrumentos de seguimiento de los planes de igualdad de Chile. No existen informes periódicos de los avances y del cumplimiento de los planes. Aunque si algunos esfuerzos particulares de balance y evaluación de carácter global y no exactamente de cumplimiento de las acciones o lineamientos y de sus principales resultados. Mientras que los Compromisos Ministeriales de la Igualdad y los Compromisos del PMG – Sistema de Género si cuentan con instrumentos específicos de seguimiento y monitoreo de su ejecución.

Una fortaleza de la PIEG es precisamente su sistema de seguimiento, que brinda información periódica del cumplimiento de los planes y sus acciones, con base en indicadores de proceso y de sus objetivos estratégicos y cierre de brechas de género, con base en indicadores de resultado. Esto último contrasta con las políticas de igualdad de la región, que generalmente no ofrecen información periódica del cumplimiento de los compromisos institucionales y sus principales resultados.

Las primeras políticas de igualdad de los dos países se sustentan en una visión sectorial, producto de la influencia de la Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial de la Mujer y sus esferas de especial preocupación, visualizándose como medios para cumplir con los compromisos adquiridos en este instrumento de carácter político. Las políticas de igualdad de Chile no tienen un carácter gubernamental, como sucede en la mayoría de los países de la región. Dichas políticas han sido diseñadas para trascender el tiempo político de los gobiernos (Plan 1994 – 1999 y Plan 2000 – 2010 cumplen con esta característica). Aunque es importante tomar en cuenta que se desarrollan bajo gobiernos de una misma coalición política, como es la Concertación de Partidos por la Democracia. Únicamente la Agenda de Género es un instrumento de carácter gubernamental del primer gobierno de Michelle Bachelet. Por su parte, el PIOMH en Costa Rica tiene un carácter gubernamental, mientras que la PIEG, como política de largo plazo, no se circunscribe a un gobierno en particular, en tanto su ejecución cubre tres administraciones de gobierno, perfilándose como una política estatal.

En el contexto regional la particularidad y excepción son Chile y Costa Rica, que se proponen políticas de igualdad de largo plazo, que trascienden los límites temporales de las administraciones de gobierno. Esto conlleva ventajas y desventajas. En primer lugar, la posibilidad de incidir en el cierre de brechas de género que demandan esfuerzos sistemáticos y sostenidos en el mediano y largo plazo. En segundo lugar, retos en el sentido de garantizar la sostenibilidad y continuidad de la política de igualdad de una administración de gobierno a otra, especialmente el apoyo de las nuevas autoridades a una política que no se gestó bajo su mandato.

Las políticas de igualdad de género de Chile se presentan como planes. Sin embargo, su formato no es el de plan en sentido estricto, pues ni precisan responsabilidades ni tiempos de ejecución. Ambas experiencias se asientan en modelos y formatos diferentes de política. Chile diseña su segundo plan de igualdad como una carta de navegación, un

marco orientador, que puede traducirse en planes específicos, como es el caso de los planes regionales de igualdad PRIO. La PIEG de Costa Rica se diseña como un marco orientador, que se concreta en planes quinquenales y dichos planes establecen responsabilidades específicas a las instituciones. Este nivel de detalle no es contemplado en el segundo plan de igualdad de Chile, que incorpora únicamente objetivos y lineamientos. Los instrumentos de política que sí definen compromisos específicos a las instituciones son la Agenda de Género, los Compromisos Ministeriales y los Compromisos de Gestión del PMG.

La transversalidad de género suele presentarse como aspiración, producto de la carencia de estrategias e instrumentos efectivos. Esta es la tendencia en la región. En este sentido, cabe destacar la experiencia de Chile, en particular la existencia de instrumentos de transversalidad de género, como los Compromisos de Igualdad y el PMG de Género, que resultan complementarios de las políticas de igualdad y muestran efectividad en sus objetivos.

Los mecanismos para la transversalidad de género en Costa Rica se topan con una serie de obstáculos y limitaciones que fragilizan la incorporación del enfoque de género en la institucionalidad pública, aspecto que resulta indispensable para garantizar la sostenibilidad de las políticas de igualdad. La estrategia de políticas sectoriales e institucionales de igualdad, basadas en acuerdos entre el mecanismo nacional de la mujer y el ministerio respectivo, por un lado, así como la puesta en funcionamiento de mecanismos específicos para la institucionalización del enfoque de género, como las UPEG y las OFIM, por otro lado, no logran los resultados esperados y no se sostienen en el tiempo. El apoyo de las autoridades políticas es un factor decisivo en aras de asegurar la continuidad de los esfuerzos. Si el apoyo político es frágil o discontinuo, se torna difícil sostener un esfuerzo de esta naturaleza. Mientras que el apoyo político del más alto nivel a los instrumentos de transversalidad, se configura como un factor determinante de la experiencia de Chile.

La voluntad y el respaldo político son fundamentales en el impulso de las políticas de igualdad de género. Sin apoyo político es sumamente difícil quebrar resistencias políticas y culturales en las instituciones. La igualdad entre mujeres y hombres, más que cualquier otro objetivo y política pública, requiere de compromiso político para impulsar los



cambios y romper las resistencias. Tal y como se puntualizó, el apoyo político del más alto nivel marca diferencias importantes entre ambas experiencias.

El respaldo de las autoridades políticas e institucionales en Chile explica buena parte de los resultados obtenidos. La conformación de instancias formalmente establecidas y con un funcionamiento regular, en particular una instancia de carácter político de alto nivel, como el Consejo de Ministros de la Igualdad, que se encarga del seguimiento de los instrumentos de políticas de igualdad; la incorporación del Sistema de Género en el PMG, principal instrumento de modernización de la gestión pública, que constituye además una línea de prioridad continúa de los gobiernos, son muestras claras de una voluntad política que ha incorporado la igualdad de género como asunto de política pública y de atención del Estado.

El apoyo político en Costa Rica no ha sido una constante. Se ha tenido respaldo de autoridades políticas en algunos momentos y en otros no. También sucede que dicho apoyo en ocasiones no es decidido y efectivo, por cuanto explícitamente no se desaprueba la política de igualdad de género, pero tampoco se apoya de manera decidida. Sin embargo, la PIEG se incorpora en Planes Nacionales de Desarrollo (PND), producto de decisiones políticas. Ello permite que las instituciones (ministerios e instituciones autónomas) incorporen los compromisos de la política de igualdad en sus planes operativos y presupuestos anuales.

El componente supranacional de compromisos jurídicos y políticos tiene una influencia central en las políticas de igualdad. Este componente define prioridades y estrategias, que marcan el desarrollo de las políticas. Ello deriva en importantes similitudes y puntos de contacto en términos de concepciones y enfoques, asuntos prioritarios y estrategias de las políticas de igualdad de género, sin restarle importancia a los contextos nacionales, sus coyunturas, procesos políticos y correlaciones de fuerzas, que en determinados momentos resultan positivos para el avance de la igualdad y el empoderamiento de las mujeres y en otros más bien generadores de fuertes barreras y obstáculos.

Los mecanismos de la mujer de los dos países cuentan con una trayectoria importante de impulsar políticas de igualdad. Este mandato se encuentra formalmente establecido en sus leyes de creación. Ambos se presentan como rectores y coordinadores de las políticas de igualdad. No obstante, su capacidad real y formal de ejercer rectoría y coordinación tiene límites claros, tomando en cuenta su carácter administrativo y legal, especialmente

su ubicación en la estructura estatal. La coordinación política se dificulta frente a órganos de mayor estatus como ministerios, aún y cuando están a cargo de una autoridad de alto nivel que participa directamente en el Consejo o Gabinete de Gobierno, caso de la Ministra – Directora en Chile y de la Ministra sin cartera en Costa Rica, pues son instituciones que se encuentran sujetas a la rectoría y coordinación de ministerios. El SERNAM depende del Ministerio de Desarrollo Social y el INAMU se encuentra bajo la coordinación del ministerio de lo social (bienestar social, o inclusión social y desarrollo humano), que varía en función de la decisión de los gobiernos. Esto plantea límites a una gestión autónoma, que resulta necesaria para la coordinación de las políticas de igualdad. Por eso la importancia de asegurar el respaldo de estos ministerios y generar mecanismos de apoyo en el nivel político.

La no adecuada ubicación en la estructura estatal y presupuestos reducidos son las dos debilidades centrales que enfrentan en la región los mecanismos nacionales de la mujer. Sin embargo, en el caso de Chile y Costa Rica la segunda no resulta válida. El SERNAM y el INAMU son los dos mecanismos nacionales de la mujer con los presupuestos más altos, que han experimentado un crecimiento sostenido en los últimos años. También tienen un estatus medio – alto con ciertos niveles de autonomía, como institución autónoma en Costa Rica y como servicio en Chile.

La cuestión es si los mecanismos nacionales de la mujer cuentan con la capacidad real y formal de ejercer una efectiva coordinación de las políticas de igualdad. En tanto cuentan con capacidades limitadas para incidir en el poder ejecutivo y exigir el cumplimiento de los compromisos, producto de su estatus legal - administrativo y su ubicación en la estructura estatal. En función de lo anterior, Chile presenta recientemente un proyecto de ley a fin de mejorar el estatus administrativo y legal del mecanismo. La propuesta consiste en la creación del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, que se justifica en dos principales argumentos. En primer lugar, el SERNAM no goza de autonomía en tanto depende de un ministerio. En segundo lugar, es necesario fortalecer el marco institucional regional de las políticas de igualdad y la ley de creación del SERNAM sustenta una visión centralista. Sobre todo se requiere fortalecer los niveles de autonomía de las Direcciones Regionales SERNAM para impulsar las políticas regionales de igualdad, que pasarían a convertirse en Secretarías Regionales del nuevo ministerio. En el caso del Costa Rica, proyectos similares de creación de un ministerio de la igualdad y la equidad de género,

que asuma la rectoría y la coordinación de las políticas de igualdad, ingresan recientemente a la corriente legislativa.

El SERNAM y el INAMU se conciben como rectores y coordinadores de política pública. La ejecución directa se visualiza como función secundaria de su quehacer. No obstante, a lo largo del tiempo han tenido un componente importante de programas de atención directa a las mujeres (Centros de Atención de Mujeres Víctimas de Violencia, albergues o casas de acogida, servicios de información y orientación en derechos, programas jefas de hogar y mujeres en condiciones de pobreza, entre otros). El INAMU ha logrado un adecuado equilibrio entre sus funciones de rectoría – coordinación y de trabajo directo con las mujeres. La estrategia de los dos pilares, como son el impulso de políticas públicas y el empoderamiento de las mujeres, ha demostrado ser un acierto en el tiempo. Esto por cuanto finalmente prevalece una visión de la rectoría que conlleva necesariamente trabajo con instituciones y mujeres, en oposición a visiones reduccionistas, que proponían un quehacer centrado fundamentalmente en las instituciones. Este vínculo permanente con las mujeres hace posibles cercanas lecturas de sus necesidades y demandas, que esperan respuesta de las políticas públicas, a la vez que ofrece la oportunidad de construcción de una base social de apoyo de las políticas de igualdad. Mientras que el fuerte del trabajo del SERNAM se centra en el marco institucional y la generación de cambios en las instituciones. Es decir, se privilegia la transformación desde la incidencia en la agenda política. Esto se traduce en cierto distanciamiento de las mujeres y sus organizaciones, punto reiterado de cuestionamiento hacia el mecanismo nacional de la mujer de Chile. Este factor provoca fragilidad en la conformación de su base social. De manera que el SERNAM resulta altamente exitoso en su estrategia de política pública, transversalidad y coordinación interinstitucional, pero deficitario en su vínculo con las mujeres.

Las mujeres y sus organizaciones son un actor clave y central de la base social de apoyo de las políticas de igualdad de género, pero no el único. Dicha base es amplia y heterogénea, conformada por autoridades, equipos técnicos de las instituciones, organizaciones de la sociedad civil y las mujeres. Actores todos convencidos y comprometidos con la igualdad y el papel central de las políticas públicas de garantizarla.

Otro aspecto importante de rescatar guarda relación con la formalización y legitimidad de los procesos. En Chile los mecanismos, instrumentos e instancias se encuentran fundamentados en normativas específicas, que delimitan su ámbito de competencia,

objetivos y funciones. Esta condición no siempre ha estado garantizada en la experiencia costarricense. Las UPEG y las OFIM funcionaron durante mucho sin un respaldo formal, que definiera claramente su carácter, ubicación, funciones y estructura de recursos. Esto produce fragilidad en dichos mecanismos, que se sintetiza en tres asuntos cruciales: mecanismos sin formalizar, sin ubicación adecuada en la estructura institucional y sin presupuesto. Hasta 2013 se emite un Decreto Ejecutivo, que establece funciones de las UPEG, además de crear una red de estos mecanismos. Mientras que las OFIM tendrían su fundamento en la reforma del Código Municipal (2008), que plantea la conformación de oficinas especializadas a fin de promover un desarrollo municipal con enfoque de género.

El componente de lo regional y de la descentralización de los esfuerzos es una de las fortalezas de la experiencia de Chile y, a su vez, una de las principales debilidades de Costa Rica. Chile de forma temprana garantiza condiciones para que las políticas de igualdad tengan una expresión regional. Tempranamente se confeccionan planes regionales de igualdad y conforman instancias de coordinación política y técnica de dicho planes. Incluso las Comisiones Regionales son previas al Consejo de Ministros de la Igualdad. Las regiones cuentan con la posibilidad no solo de diseñar sus políticas, también de definir el carácter y forma de funcionamiento de las instancias de coordinación, tomando en cuenta las particulares de los territorios. Este proceso corre en paralelo con el fortalecimiento de las Direcciones Regionales del SERNAM y su autonomía, que toma fuerza a partir del 2000, cuando dejan de formar parte de dependencias de nivel central (Departamento Desarrollo Regional y Subdirección). Precisamente uno de los argumentos que se utilizan en la actualidad para reformar la ley de creación del SERNAM, es otorgarle mayor autonomía a sus Direcciones Regionales, constituyéndose en Secretarías Regionales del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género.

Costa Rica reconoce la importancia de trabajar en el nivel regional, no obstante con la excepción de la Región Chorotega y por una iniciativa de la misma región, la política de igualdad no ha tenido expresión regional. Más bien la lógica es de una política nacional que se traslada a lo regional mediante lineamientos que proceden de lo central. De igual manera, el componente regional se formaliza muy tardíamente en el mecanismo nacional de las mujeres, que no ha logrado definir con claridad el papel de las regiones y en particular de las Unidades Regionales - INAMU en la coordinación y el seguimiento de las políticas de igualdad. Cabe recordar el papel de primera importancia que juegan las

Direcciones Regionales SERNAM en el impulso de las políticas de igualdad en las regiones.

Es preciso mejorar los sistemas de seguimiento y garantizar mayor fundamentación de las políticas y sus estructuras de gestión en legislación. Resultan de primera importancia sistemas de seguimiento que brinden información periódica a la ciudadanía sobre el cumplimiento de las políticas, sus principales logros y rezagos y el desempeño de las instituciones, con base en una batería de metas e indicadores. Estos serían insumos para la realización de ejercicios de rendición de cuentas, con participación activa de las mujeres. De igual manera, se requiere que las políticas de igualdad de género cuenten con un fundamento legal sólido, que defina responsabilidades y obligaciones de ejecución a las instituciones y sanciones por su incumplimiento.

Las políticas integradas, transversales y participativas de igualdad de género han superado el modelo sectorial de la administración centralizada. Además son políticas que consideran la participación ciudadana como condición indispensable. Los mecanismos nacionales de la mujer se han convertido en polos de innovación y creatividad que se expresa en flexibilidad y adaptación para incorporar nuevos contenidos en las políticas de igualdad de género e idear mecanismos de gestión adecuados para su desarrollo. Diversos son los aportes y las lecciones aprendidas, que las políticas de igualdad de género de Chile y Costa Rica se encuentran en capacidad de aportar a la institucionalidad pública de sus respectivos países. Dichas políticas han visibilizado desigualdades de género en las esferas privada y pública y han permitido que los problemas de las mujeres, en todas las esferas, no se visualicen como parte de un orden natural y se transformen en asuntos de deliberación y negociación política<sup>369</sup>. En concreto que las desigualdades de género se atiendan como problema público, que debe y puede abordarse por la institucionalidad, los procedimientos administrativos y los marcos jurídicos y constitucionales.

---

<sup>369</sup> Óp. cit. GUZMÁN, V y MONTAÑO, S: “Políticas públicas e institucionalización de género en América Latina (1985 – 2010)”, Serie Mujer y Desarrollo No 118, División de Asuntos de Género, CEPAL, Santiago de Chile, 2012, págs. 13, 19 y 24.

## CONCLUSIONES

La inclusión de la igualdad en la agenda política se explica en función de diferentes factores. Un marco de compromisos jurídicos y políticos de los Estados y gobiernos; la presión y movilización de las organizaciones de mujeres y feministas y situaciones de discriminación y desigualdad de las mujeres, son algunos de los factores que dan como resultado la configuración de la igualdad como objeto de política pública. Estos factores presionan a los gobiernos, que responden con acciones para contrarrestar las desigualdades de género.

El marco jurídico y político de la igualdad, que se alcanza en la década de los noventa, resulta de vital importancia. Este contiene compromisos de índole jurídica, que se desprenden de Convenciones Internacionales y legislación nacional suscrita por los Estados y compromisos de índole política, que emanan principalmente de la Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial de la Mujer, Beijing 1995, Conferencias Regionales de la Mujer y Conferencias Mundiales. Las políticas de igualdad de género se visualizan como medios para el cumplimiento de este componente supranacional de compromisos jurídicos y políticos, que deviene del contexto mundial y regional e irradia a lo nacional en términos de agendas y asuntos de atención prioritaria, pero también en términos de las estrategias a utilizar para avanzar en igualdad y empoderamiento de las mujeres, como las políticas de igualdad, la transversalidad de género y el rol coordinador de las políticas de los mecanismos nacionales de la mujer. Ello explica importantes puntos de confluencia de las experiencias nacionales de políticas de igualdad. Sin desconocer el peso de las dinámicas nacionales y sus constelaciones de fuerza, que imprimen singularidad en los procesos.

La igualdad se concibe como el objetivo y las políticas como el medio. Esta visión se sustenta necesaria e invariablemente en el reconocimiento de desigualdades y discriminaciones que sufren las mujeres y la obligación del Estado de actuar, tomando en cuenta la interdependencia entre las políticas y las relaciones de género. En tanto el Estado y sus políticas impactan en las relaciones de género, al mismo tiempo que las relaciones de género lo hacen con el Estado. Las políticas de igualdad expresan transformaciones en las normas que estructuran las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad y representan opciones político-institucionales, que buscan cambios en la organización social de género.

La transformación de las relaciones de género se encuentra sujeta a las oportunidades y restricciones de las normas institucionales, que regulan las relaciones entre los sujetos. A su vez las normas son resultado de procesos históricos, que configuran el andamiaje político institucional necesario para la promoción de la igualdad. Aunque las normas son reproducidas e interpretadas por actores, de manera que no son determinantes en términos absolutos. La relación de doble vía entre normas institucionales y actores sociales posibilita el juego político para la transformación de las relaciones de género y la promoción de la igualdad. Una correlación de fuerzas que puede generar condiciones favorables o adversas para el avance de la igualdad y los derechos de las mujeres.

La dimensión de cambio de las relaciones sociales es el elemento central y distintivo de las políticas de igualdad de género. El propósito central de dichas políticas es transformar el orden de género en todos los ámbitos y niveles de la sociedad, o bien transformar la supremacía masculina.

La IV Conferencia Mundial de la Mujer, Beijing 1995 y su Plataforma de Acción constituyen un antecedente de primera importancia. La adopción de la Plataforma tuvo tres importantes consecuencias. La primera, el fortalecimiento de los mecanismos nacionales para el adelanto de las mujeres, que cambian su carácter, mejoran su estatus y, como consecuencia de lo anterior, son dotados de mayores recursos financieros y humanos. Una institucionalidad de género más robusta fue necesaria para el impulso y la coordinación de las políticas de igualdad, a partir de la segunda mitad de la década de los noventa. La segunda el desarrollo de las primeras políticas públicas de igualdad, en su versión de Planes de Igualdad de Oportunidades. Y la tercera, el impulso de la transversalidad de género. La IV Conferencia posicionó fuertemente el enfoque de género, las políticas públicas como medios para alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres, la transversalidad de género como estrategia idónea de política pública y el papel coordinador de los mecanismos nacionales de la mujer. Esto se traduce en el plano nacional en ideas fuerza del discurso de la igualdad en Chile y en Costa Rica.

En Chile la igualdad y la equidad de género se asocian de forma estratégica con dos de los procesos políticos post – dictadura, que cuentan con amplio respaldo político, como son la transición a la democracia y la modernización del Estado. La democracia abrió una ventana de oportunidad política a las demandas de la igualdad y de los derechos de las mujeres. Un punto de inflexión de la experiencia de Costa Rica es el posicionamiento del

discurso de las políticas de igualdad, que conllevó fuerte crítica y cuestionamiento del quehacer asistencial del mecanismo nacional de la mujer, en ese momento el CMF. El planteamiento de las políticas es asumido y respaldado por las autoridades y el equipo técnico, constituyéndose en un fuerte elemento cohesionador de visiones y propuestas en esta primera etapa. En particular se construye una visión homogénea sobre el mandato del mecanismo nacional de la mujer y su labor de ente coordinador.

La creación y ampliación de normativa jurídica es una dimensión destacada de las políticas de igualdad de género de ambos países. Sin embargo, persisten vacíos jurídicos que dichas políticas han tratado de superar. Esto denota límites claros a la ampliación del marco jurídico de la igualdad, especialmente en lo relacionado con participación política en Chile y derechos sexuales y reproductivos en los dos países.

Los derechos sexuales y reproductivos constituyen el ámbito de menor avance en los dos países. Costa Rica enfrenta grandes pendientes en salud sexual y reproductiva, como programas permanentes de educación de la sexualidad en todos los niveles del sistema educativo, protocolo de aborto terapéutico y modernización de la oferta de anticonceptivos. Uno de los grandes pendientes de Chile es la revisión de legislación punitiva sobre aborto. El insuficiente reconocimiento y protección de los derechos sexuales y reproductivos es un punto de coincidencia entre ambos países, que debería incorporarse como área de prioridad de las políticas de igualdad de género.

Otro núcleo crítico de desigualdad, se asocia con los derechos económicos y la vida laboral de las mujeres. La identificación de acciones efectivas para contrarrestar dichas desigualdades, es parte de los retos de las políticas, tomando en cuenta que buena parte de las brechas laborales de género derivan de factores estructurales y patrones socio-culturales fuertemente arraigados.

La creación de un marco institucional de promoción de la igualdad y el empoderamiento de las mujeres es un logro compartido. Este marco comprende políticas de igualdad de género y mecanismos de diferente tipo a efectos de coordinar, articular, asesorar y acompañar la puesta en marcha de los instrumentos de política. El objetivo de este entramado institucional es la transformación de relaciones sociales y en concreto la eliminación de discriminaciones y desigualdades de género.



En términos generales, se podría decir que las políticas no sustentan una clara conceptualización de la igualdad y la equidad, aunque si en todos los casos se fundamentan en el reconocimiento de desigualdades. Ciertamente estas políticas son especies de híbridos que combinan medidas de equidad, igualdad y acción positiva. Aunque todas buscan cambios en las relaciones sociales y el orden de género, pero no todas brindan respuestas a las desigualdades más apremiantes o incorporan medidas para incidir en los núcleos duros de la desigualdad, asociados con la autonomía económica, física y política de las mujeres.

En efecto, se identifican distancias entre las áreas críticas de la desigualdad y los programas de intervención de las políticas. Es decir, las medidas no recogen las desigualdades apremiantes, o no resultan efectivas en el sentido de transformar relaciones sociales o estructuras de poder. Las políticas de igualdad necesariamente deben incluir esta dimensión de cambio asociada a las áreas críticas de las desigualdades de género.

Chile en el período 1994 – 2010 impulsa el Plan de Igualdad de Oportunidades 1994 – 1999, el Plan de Igualdad de Oportunidades 2000 – 2010, Compromisos Ministeriales de la Igualdad, el Sistema de Género del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) y la Agenda de Género 2006 – 2010. Una de las fortalezas de la experiencia de Chile es la continuidad de los instrumentos de políticas de igualdad de género y de las ideas fuerza que fundamentan dichas políticas. Por sus características y alcance podrían catalogarse de instrumentos complementarios, pero en términos de estrategia no quedan suficientemente claras sus complementariedades y articulaciones. En efecto los Compromisos Ministeriales de la Igualdad son similares a los compromisos del PMG (compromisos de gestión) y ambos diferentes a los lineamientos de los planes. Sin embargo, plan y agenda contienen lineamientos y compromisos de carácter general. Además no existe total concordancia entre objetivos y asuntos priorizados por ambos instrumentos. La Agenda tiene un carácter amplio y contiene una mayor variedad y cantidad de compromisos de las instituciones. La confluencia y la simultaneidad de instrumentos de política requieren necesariamente de estrategias de articulación. El riesgo latente es la desarticulación de esfuerzos, la duplicidad y la competencia entre instrumentos de política pública.

Costa Rica en el período 1996 – 2012 impulsa el Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 1996 – 1998, que incluye el Addendum de los Sectores

Agropecuarios y del Ambiente y el Addendum de la CCSS, la Política de Igualdad y Equidad de Género 2007 – 2017 y su primer Plan de Acción 2008 – 2012. Entre 1998 – 2006 Costa Rica no tuvo una política nacional de igualdad de género, en su lugar se impuso un esquema de políticas sectoriales e institucionales.

El foco de las políticas de igualdad de género de Chile y Costa Rica se centra principalmente en generar cambios en las instituciones y secundariamente cambios en las mujeres y en las relaciones. Se prioriza en la transformación de las instituciones, sus estructuras, mecanismos, productos y servicios, a fin de posibilitar mejores respuestas para eliminar desigualdades y discriminaciones que afectan a las mujeres.

El diseño de las políticas de igualdad ha mejorado sustantivamente en el tiempo. El segundo plan de igualdad de Chile y la PIEG de Costa Rica tienen diseños y formatos de mayor calidad que sus antecesoras. Buena parte de sus debilidades instrumentales son superadas, como variedad y cantidad de acciones sin sentido estratégico y esquemas sectoriales amplios. La intencionalidad explícita de diseñar políticas de igualdad sustentadas en esquemas integrales y transversales, en lugar de formatos sectoriales, es común a las dos experiencias. Ello tiene como resultado políticas de ejes transversales, que contemplan diferentes brechas de género y una menor cantidad de objetivos y acciones.

Los casos analizados demuestran que la transversalidad como estrategia requiere de instrumentos, que en ocasiones no se tienen, o los que existen no resultan efectivos, de manera que termina convirtiéndose en una aspiración. Por eso, la fortaleza de la experiencia chilena que logra poner en funcionamiento un instrumento potente como el Sistema de Género del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG).

La transversalidad de género es débil en la experiencia de Costa Rica de políticas de igualdad, especialmente como estrategia y no exactamente como idea fuerza. Principalmente porque se carece de una estrategia que contenga los mecanismos UPEG y OFIM y brinde orientaciones sobre su articulación y contribuciones a la transversalidad de género. Aunque el punto más crítico es que no se vinculan coherentemente las políticas de igualdad y la transversalidad de género. La sostenibilidad de dichas políticas implica necesariamente que las instituciones trabajen por la igualdad y los derechos de las mujeres, tomando como marco orientador la política de igualdad. Esto requiere de ciertas condiciones en las instituciones, aspecto medular que atiende la estrategia de

transversalidad. Las políticas de igualdad no son en sí mismas estrategias de transversalidad. Deben desarrollarse mecanismos e instrumentos específicos que cumplan estos propósitos.

Los mecanismos de la mujer de los dos países cuentan con una trayectoria importante de impulsar políticas de igualdad. Este mandato se encuentra formalmente establecido en sus leyes de creación. Ambos se presentan como rectores y coordinadores de las políticas de igualdad. No obstante, su capacidad real y formal de ejercer rectoría y coordinación tiene límites claros, tomando en cuenta su carácter administrativo y legal, especialmente su ubicación en la estructura estatal. La coordinación política se dificulta frente a órganos de mayor estatus como ministerios, aún y cuando están a cargo de una autoridad de alto nivel que participa directamente en el Consejo o Gabinete de Gobierno, caso de la Ministra – Directora en Chile y de la Ministra sin cartera en Costa Rica, pues son instituciones que se encuentran sujetas a la rectoría o coordinación de ministerios. El SERNAM depende del Ministerio de Desarrollo Social y el INAMU se encuentra bajo la coordinación del ministerio a cargo del sector social (bienestar social, inclusión social y desarrollo humano), que varía en función de la decisión de los gobiernos. Esto plantea límites a una gestión autónoma, que resulta necesaria para la coordinación de las políticas de igualdad. Pero a la vez plantea la importancia de asegurar el respaldo de estos ministerios y generar mecanismos de apoyo en el nivel político.

La no adecuada ubicación en la estructura estatal y presupuestos reducidos son las dos debilidades centrales que enfrentan en la región los mecanismos nacionales de la mujer. Sin embargo, en el caso de Chile y Costa Rica la segunda no resulta válida. El SERNAM y el INAMU son los dos mecanismos nacionales de la mujer con los presupuestos más altos. Además, tienen un estatus medio – alto con ciertos niveles de autonomía, como institución autónoma en Costa Rica y como servicio en Chile.

El punto crítico es si ambos mecanismos nacionales de la mujer tienen la capacidad real y formal de ejercer una efectiva coordinación de las políticas de igualdad. En tanto cuentan con capacidades limitadas para incidir en el poder ejecutivo y exigir el cumplimiento de los compromisos, producto de su estatus legal - administrativo y su ubicación en la estructura estatal.

A pesar del énfasis de las políticas de igualdad de Costa Rica en el componente institucional, llama la atención cierto equilibrio que alcanza el INAMU entre sus

funciones de rectoría – coordinación y el trabajo directo con las mujeres. La estrategia de los dos pilares, como son el impulso de políticas públicas y el empoderamiento de las mujeres, se considera una fortaleza. Dicha estrategia evidencia la prevalencia de una visión de la rectoría, que conlleva necesariamente trabajo con instituciones y mujeres, en oposición a visiones reduccionistas, que proponían un quehacer centrado fundamentalmente en las instituciones. Este vínculo permanente con las mujeres hace posibles cercanas lecturas de sus necesidades y demandas, que esperan respuesta de las políticas públicas, a la vez que ofrece la oportunidad de construcción de una base social de apoyo de las políticas de igualdad. Mientras que el SERNAM privilegia la transformación desde la incidencia en la agenda política. Esto se traduce en cierto distanciamiento de las mujeres y sus organizaciones, punto reiterado de cuestionamiento hacia el mecanismo nacional de la mujer de Chile.

El fortalecimiento de la base social del SERNAM y de las políticas de igualdad, especialmente de los vínculos con las mujeres y sus organizaciones, es un asunto de primera importancia. La debilidad de la base social genera a su vez debilidad y riesgo en la propuesta programática del mecanismo nacional de la mujer y en las políticas de igualdad de género ante eventuales cambios de gobierno. Sin base social que demande es más sencillo para las nuevas autoridades tomar decisiones de no continuidad de programas y políticas.

Un avance significativo del caso de Chile es la configuración del componente regional de las políticas de igualdad. El fortalecimiento regional constituye una de las prioridades del SERNAM en los últimos años, especialmente apoya el funcionamiento de las estructuras regionales de gestión de las políticas de igualdad y la formulación de planes regionales de igualdad ajustados a sus contextos y demandas particulares. Estas tareas han estado a cargo de las Direcciones Regionales - SERNAM, que reciben del nivel central orientación y asesoría, siendo las políticas de igualdad una gestión de los territorios.

En el caso de Costa Rica el componente regional ha tenido un incipiente desarrollo. Las políticas de igualdad no han logrado expresiones regionales acordes a las características particulares de los territorios, como tampoco existen estructuras de gestión de dichas políticas en las regiones, que posibiliten su coordinación y seguimiento. Por el contrario, se impone una lógica centralista de definiciones y orientaciones desde el nivel central, que limita la posibilidad de una gestión descentralizada de las políticas de igualdad. Esto

guarda relación posiblemente con el tardío desarrollo de la regionalización del mecanismo nacional de la mujer en comparación con otros países de la región, tomando en cuenta que hasta 2009 se formalizan las Unidades Regionales – INAMU en la estructura institucional y hasta 2011 se completa el proceso de conformación de Unidades en todas las regiones del país.

Ciertamente el componente de lo regional y de la descentralización de los esfuerzos es una de las fortalezas de la experiencia de Chile y, a su vez, una de las principales debilidades de Costa Rica. Chile de forma temprana garantiza condiciones para que las políticas de igualdad tengan una expresión regional. Tempranamente se confeccionan planes regionales de igualdad y conforman instancias de coordinación política y técnica de dicho planes. Las regiones cuentan con la posibilidad no solo de diseñar sus políticas, también de definir el carácter y forma de funcionamiento de las instancias de coordinación, tomando en cuenta las particulares de los territorios.

Además de las debilidades instrumentales de las políticas, anteriormente señaladas, otro aspecto que requiere especial atención y mejora son los sistemas y mecanismos de seguimiento. Los planes de igualdad de oportunidades de Chile han tenido sistemas y mecanismos de seguimiento poco desarrollados. Esto se explica posiblemente en función de las características de los planes, en concreto de políticas con lineamientos generales y no exactamente de planes, que puntualizan acciones, responsables y tiempos. De manera que la no precisión de estos elementos complejiza el diseño de los instrumentos de monitoreo y seguimiento, aunque no imposibilita su formulación, tomando en cuenta objetivos y orientaciones generales.

Los sistemas de seguimiento resultan de importancia vital, pues permiten constatar avances y rezagos de las políticas e informar a la ciudadanía de su cumplimiento. Cabe destacar en este sentido el sistema de seguimiento de la PIEG de Costa Rica, que brinda información periódica de la política y de los resultados en el cierre de brechas de género.

Reviste importancia estratégica el mejoramiento de los sistemas de seguimiento y monitoreo, a la vez que afianzar en legislación las políticas y sus estructuras de gestión. La información de las políticas de igualdad a la ciudadanía, en especial de sus niveles de cumplimiento, logros, rezagos y desempeño de las instituciones, con base en una batería de indicadores, es una tarea prioritaria. De igual manera, se requiere que las políticas de

igualdad de género cuenten con un fundamento legal sólido, que defina responsabilidades y obligaciones de ejecución a las instituciones y sanciones por su incumplimiento.

La voluntad y el respaldo político son fundamentales en el impulso de las políticas de igualdad de género. Sin apoyo político es sumamente difícil quebrar resistencias políticas y culturales en las instituciones. La igualdad entre mujeres y hombres, más que otro objetivo y más que otra política pública, demanda de compromiso político para impulsar los cambios y romper las resistencias. El apoyo político del más alto nivel marca diferencias importantes entre ambas experiencias.

Es preciso que las políticas de igualdad profundicen la dimensión de la interseccionalidad del género y otras condiciones de desigualdad, que justifiquen medidas específicas para ciertos grupos de mujeres, como migrantes, indígenas, afrodescendientes, adultas mayores, mujeres rurales, mujeres con discapacidad y mujeres con orientación sexual diversa, entre otras.

La existencia de información actualizada que visibilice las desigualdades y facilite el monitoreo de su evolución; avances en la calidad de los diseños de los instrumentos de política; mayor efectividad de las estructuras y mecanismos de gestión de las políticas, son condiciones necesarias, aunque no suficientes. Dos elementos resultan imprescindibles, que las políticas de igualdad de género adquieran centralidad en el quehacer de los Estados y que los mecanismos nacionales de la mujer cuenten con el estatus adecuado para coordinar dichas políticas e incidir en los espacios de toma de decisiones políticas de alto nivel.

Resulta fundamental mejorar las herramientas metodológicas y las capacidades de los mecanismos de la mujer para liderar el diálogo político a lo interno de los gobiernos y los Estados y con la sociedad civil. Todos estos aspectos deben trabajarse en tanto constituyen condiciones indispensables para el fortalecimiento de las políticas. De no asegurarse se corre el riesgo de debilitamiento de las políticas y a fin de cuentas de las actuaciones sistemáticas, coherentes y consistentes para la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres, como un objetivo de la institucionalidad pública.



## BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, L. (1992): *El estudio de las políticas públicas*, Porrúa, México.
- AGOSIN. M. y MONTECINOS, A. (2011): *Chile en los años 2000: evolución macroeconómica y financiera*, Instituto para la Transparencia Financiera, Buenos Aires, Argentina.
- ALCÁNTARA, M. (1995): *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad en de los sistema políticos en épocas de crisis y cambio*, Fondo de Cultura Económica, México.
- ALONSO ÁLVAREZ, A.: "El mainstreaming de género y sus nuevos desafíos: repensando el concepto de igualdad(es)", en: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No 47, junio, 2010, Caracas, Venezuela.
- ARAYA, S.(2003): "Caminos recorridos por las políticas educativas de género", en *Revista electrónica Actualidades Investigativas en Educación* [en línea], Volumen 3, Número 2, Instituto de Investigación para el Mejoramiento de la Educación Costarricense, Universidad de Costa Rica, [fecha de consulta: diciembre 2014], Disponible en (<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/aie/article/view/9011/17462>)
- ÁREA DE GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS (S.F.): *Directrices para la organización y funcionamiento de la Unidad para la Igualdad y Equidad de Género*. INAMU, San José, Costa Rica.
- ARGÜELLO PAZMIÑO, S.: "El Estado y el clóset. Ciudadanías sexuales en Ecuador y Bolivia, *Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano*, CLACSO, No 49, marzo 2012. Caracas, Venezuela.
- ARIAS, R. y MUÑOZ, J. J.: "La reforma económica y su impacto social en Costa Rica durante el período de ajuste estructural: apuntes críticos para el análisis", en *Economía y Sociedad*, No 31 y 32, Enero – Diciembre, 2002, Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica.
- ASTELARRA, J.: "Veinte años de políticas de igualdad de oportunidades en España", En: *Igualdad de Oportunidades en las Políticas Públicas, Tomo II, Proyecto de Promoción de Políticas de Género GTZ, Tomo II, 2003, Managua, Nicaragua*,



ASTELARRA, J (2004): *Políticas de género en la Unión Europea y algunos apuntes sobre América Latina*, Serie Mujer y Desarrollo No 57, CEPAL, Santiago, Chile.

ASTELARRA, J. (2005): *Veinte años de políticas de igualdad*, Ediciones Cátedra, Madrid, España.

BATTHYÁNY, DIGHIERO, K.: "La mirada regional", En: *Construyendo autonomía: compromisos e indicadores de género*, BATTHYÁNY, K y MONTAÑO, S. (Coord.), CEPAL, Santiago, 2012.

BATTHYÁNY, K y MONTAÑO, S (Coord.)(2012): *Construyendo autonomía: compromisos e indicadores de género*, CEPAL, Santiago, Chile.

BENAVENTE, M. C.; HURTADO, V. y VALDÉS, A. (2012): *La Reforma Previsional de Chile. Un avance en la garantía de la autonomía económica de las mujeres*, Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, CEPAL, Santiago, Chile.

BENSCHOP, Y. & VERLOO, M.: "Sisyphus" sisters: can gender mainstreaming escape the genderedness of organizations?", *Journal of Gender Studies*, Vol. 15 N° 1, 2006, pp. 19-33.

BEVERIDGE, F. & NOTT, S.: "Mainstreaming: a case for optimism and cynicism", *Feminist Legal Studies*, N° 10, 2002, pp. 299-311.

BINSTOCK, H. (1998): *Hacia la igualdad de la mujer. Avances legales desde la aprobación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, Serie Mujer y Desarrollo No 24, CEPAL, Santiago, Chile.

BORÓN, A. "Prólogo", en: SAUTU R., BONIOLO P., DALLE P. y ELBERT R. (2008), *Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología* [en línea]. CLACSO, Buenos Aires, [fecha de consulta: noviembre 2014], Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/campus/metodo/metodo.html>.

BROWN, W (1995): *States of Injury: Power and Freedom in the Late Modernity*, Princenton University Press, New Jersey.

BURDILES FRAILE, P. y SANTANDER RIGOLLET, S. (2013): *Situación actual del embarazo adolescente en Chile*, Programa Nacional de Salud Integral Adolescentes y Jóvenes, Ministerio de Salud, Santiago, Chile.

BUSTELO, M (2004): *La evaluación de las políticas de género en España*; Editorial Los libros de la Catarata, Madrid, España.

CARRERA, C. e INFANTE, M. (2012): “Análisis de la implementación de políticas públicas y la relación con los indicadores del Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe: El caso de Chile”, en *Construyendo Autonomía: Compromisos e indicadores de género*, Batthyány, K. Montaña, S. (Coord.), CEPAL, Santiago, Chile.

CENTRO NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA MUJER Y LA FAMILIA (1996): *Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres PIOMH 1996 – 1998*, Colección Documentos No 11, San José, Costa Rica.

CENTRO NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA MUJER Y LA FAMILIA (1998a): *Addendum de los Sectores Agropecuario y del Ambiente al Plan para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres PIOMH*, Colección Documentos No 17, San José, Costa Rica.

CENTRO NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA MUJER Y LA FAMILIA (1998b): *La Apuesta Estratégica. Informe de Labores 1994-1998*, San José, Costa Rica.

CENTRO NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA MUJER Y LA FAMILIA (1999): *Avances legales hacia la equidad de género: leyes, proyectos de ley y decretos ejecutivos sobre derechos de las mujeres, equidad de género y familia: período 1994-1998*, Colección Temática No. 9; Legislación No. 1, San José, Costa Rica.

CENTRO NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA MUJER Y LA FAMILIA y CAJA COSTARRICENSE DEL SEGURO SOCIAL (1998): *Addendum de la Caja Costarricense de Seguro Social al Plan para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres PIOMH*, San José, Costa Rica.

CENTRO NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA MUJER Y LA FAMILIA Y MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN (1996): *Plataforma de Acción. Declaración de*

*Beijing. Información General y Selección de Documentos*, Colección Documentos, San José, Costa Rica.

COLLER, X (2000): *Estudio de casos*, Colección Cuadernos Metodológicos No 30, Centro de Investigaciones Sociológicas CIS, Madrid, España.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *Integrar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el conjunto de las políticas y acciones comunitarias* [en línea], [fecha de consulta: setiembre 2014], Disponible en <http://atticus.ciudadalcala.org/guia-mujeres/lib/pdf/Normativa/i3.pdf>.

COMISIÓN DE LA CONDICIÓN JURÍDICA Y SOCIAL DE LA MUJER (1999) *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*, Colección legislación No. 3, Instituto Nacional de las Mujeres, San José, Costa Rica.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (2014): *Informe regional sobre el examen y la evaluación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing y el documento final del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General en los Países de América Latina y el Caribe*, Santiago, Chile.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA. Chile: Perfil Nacional Socio-Demográfico, en *CEPALSTAT: Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas* [en línea], [fecha de consulta: enero 2014] Disponible en [http://interwp.cepal.org/cepalstat/WEB\\_cepalstat/Perfil\\_nacional\\_social.asp?Pais=CHL&idioma=e](http://interwp.cepal.org/cepalstat/WEB_cepalstat/Perfil_nacional_social.asp?Pais=CHL&idioma=e).

COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER (1999a): *CEDAW / C/ CHL/ CO/ 5-6: Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto de Chile, adoptadas por el Comité en su 53º período de sesiones*, Naciones Unidas, Nueva York, Estados Unidos.

COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER (1999b): *CEDAW / C/ SR.443. Acta resumida de la 443ª sesión, Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 18 de la Convención, Informes periódicos segundo y tercero de Chile* [en línea], Vigésimo primer periodo de sesiones, Naciones Unidas, Nueva York, Estados Unidos.

COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER (2006): CEDAW/C/SR.750 (A): *Acta resumida de la 750ª sesión (Cámara A), Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 18 de la Convención Cuarto informe periódico de Chile* [en línea], Trigésimo sexto periodo de sesiones, Naciones Unidas, Nueva York, Estados Unidos.

COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER: (2011a): CEDAW/C/CRI/5-6 *Informes Periódicos Quinto y Sexto Costa Rica*, 49 Período de Sesiones, Naciones Unidas, Nueva York. Estados Unidos.

COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER: (2011b): CEDAW/C/CRI/CO/5-6: *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*, 49 Período de Sesiones, Naciones Unidas, Nueva York, Estados Unidos.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA (2006): *Segundo Informe del Estudio sobre la Organización de los Programas de Asistencia y Promoción Social No. DFOE-SOC-40-2006* [en línea], [fecha de consulta: 11 de enero 2015] Disponible en [http://www.asamblea.go.cr/Informes\\_de\\_la\\_Contraloria/Informes%202006/Informes\\_2006/informes\\_diciembre\\_2006/DFOE-SOC-40-2006.pdf](http://www.asamblea.go.cr/Informes_de_la_Contraloria/Informes%202006/Informes_2006/informes_diciembre_2006/DFOE-SOC-40-2006.pdf).

DALY, M.: “Gender Mainstreaming in Theory and Practice”, *Social Politics*, Vol. 12, N° 3, 2005, pp. 433-450.

DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS – MINISTERIO DE HACIENDA (2008a): *Programa de Mejoramiento de la Gestión, PMG 2009. Programa Marco Avanzado*, Santiago, Chile.

DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS – MINISTERIO DE HACIENDA (2008b): *Programa de Mejoramiento de la Gestión, PMG 2009. Programa Marco Básico*, Santiago, Chile.

DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS – MINISTERIO DE HACIENDA (2008c): *Programa de Mejoramiento de la Gestión, PMG 2009. Programa Marco de la Calidad*, Santiago, Chile.

DIVISIÓN ASUNTOS DE GÉNERO (2015): *Directorio de Mecanismos Nacionales para el adelanto de las mujeres*, CEPAL, Santiago, Chile.

DONAGHY, T. B.: "Mainstreaming: Northern Ireland's participative-democratic approach", *Policy and Politics*, Vol. 32, N° 1, 2004, pp. 49-62;

ESCOBAR, D. (2014): *Ley de salas cuna y sus efectos en la contratación de mujeres*, Tesis de maestría, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile.

FACIO, A.: "Igualdad sustantiva. Un paradigma emergente en la ciencia jurídica" [en línea], [fecha de consulta: diciembre, 2014], Disponible en <http://cidem-ac.org/PDFs/bibliovirtual/IGUALDAD/IGUALDAD%20SUSTANTIVA%20DRA.%20ALDA%20FACIO.pdf>.

FACIO, A. (S.F): *¿Igualdad y/o Equidad?, Notas para la igualdad No 1*", Colección Políticas que transforman", Centro Regional PNUD para América Latina y el Caribe, Panamá.

FERNÁNDEZ DE CASTRO, P. (2012): "El camino hacia la transversalidad de género, el empoderamiento y la corresponsabilidad en las políticas de igualdad de género"; en *Universitas: Revista de Filosofía, Derecho y Política*, n° 16, julio 2012, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, Universidad Carlos III, Madrid, España.

FFRENCH-DAVIS. R. (2002): "Chile, entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad", en *Revista de Economía Política*, vol. 22, n° 4 (88), octubre-diciembre. Sao Paulo, Brasil.

FFRENCH-DAVIS. R y HERESI R.: "La economía chilena frente a la crisis financiera: respuestas contra-cíclicas y desafíos pendientes", *Working Papers*, N. 10, 2006. Centre for New Development Thinking, Universidad de Chile, Santiago, Chile.

GARCÍA PRINCE, E. (2008): *Políticas de Igualdad, Equidad y Gender Mainstreaming. ¿De qué estamos hablando? Marco Conceptual*, PNUD, San Salvador, El Salvador.

GARRETÓN, M. (2012): *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado: Los gobiernos de la Concertación en Chile, 1990-2010*, CLACSO, Santiago, Chile.

GENDER AND DEVELOPMENT PROGRAM (2001): *Learning and Information Pack*. United Nations Development Programme, New York.

GEORGE, A.L. y BENNETT, A. (2005): *Case Studies and theory development in the Social Sciences*. Belfer Center for Science and International Affairs, MIT Press, Cambridge.

GOBIERNO DE CHILE (1998): *Tercer Informe Periódico del Estado del Cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1979) de Naciones Unidas por parte del Gobierno de Chile a Diciembre de 1998*, Santiago, Chile.

GOBIERNO DE CHILE (2004): *Cuarto Informe Periódico del Estado de Chile sobre las medidas adoptadas para hacer efectivas las disposiciones de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer período 1999 - 2002*, Santiago, Chile.

GOBIERNO DE CHILE (2011), *Quinto y Sexto Informe Periódico del Estado de Chile, Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres CEDAW, período 2006 – 2010*, Santiago, Chile.

GOBIERNO DE CHILE (2014): *Informe Nacional Chile. Respuesta al Cuestionario enviado a los gobiernos para la Aplicación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995) y los resultados del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General (2000) en el contexto del 20º aniversario de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer y la aprobación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing 2015*, Santiago, Chile.

GOBIERNO DE COSTA RICA (1998): *Informe del Estado de Costa Rica a la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer: Correspondiente al periodo enero de 1985 a febrero de 1998*, San José, Costa Rica.

GOBIERNO DE COSTA RICA (2011): *Informe Quinto y Sexto Combinado del Estado de Costa Rica al Comité CEDAW*, San José, Costa Rica.

GOBIERNO DE COSTA RICA (2014): *Informe del Estado de Costa Rica sobre la aplicación de la Plataforma de Acción de Beijing (1995) y los resultados del Vigésimo Tercer Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones*

*Unidas en el contexto del 20° aniversario de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer y la aprobación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing 2015*, San José, Costa Rica.

GURDIÁN-FERNÁNDEZ, A. (2010): *El paradigma cualitativo en la investigación socio-educativa*, Editorial EUCR, San José.

GUTIÉRREZ J., POZO T., FERNÁNDEZ A.: “Los estudios de caso en la lógica de la investigación interpretativa”, en *Arbor CLXXI*, 675, Centro Superior de Investigaciones Científicas CSI, Madrid, España.

GUZMÁN, V. (1997): “La Equidad de Género como tema de debate y de políticas públicas” en *Feminismo en transición. Transición con feminismo*, Memoria del Foro Internacional sobre Ciudadanía, Género y Reforma del Estado, México, Grupo de Educación Popular con Mujeres, México.

GUZMÁN, V. y MONTAÑO, S. (2012): *Políticas públicas e institucionalización de género en América Latina (1985 – 2010)*, Serie Mujer y Desarrollo No 118, CEPAL, Santiago, Chile.

HERNÁNDEZ R., FERNÁNDEZ C. y LUCIO P. (2003): *Metodología de la Investigación*, Mc Graw Hill, México.

INCHÁUSTEGUI, T. (2009): *¿Qué es política pública con enfoque de género?*, FLACSO, México.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS, *Censo Nacional de Población y Vivienda 2000*, (Base de datos en línea) [fecha de consulta: setiembre 2014] Disponible en: <http://www.inec.go.cr/cgibin/RpWebEngine.exe/PortalAction?&BASE=2000>.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS, *Décimo Censo Nacional de Población y Sexto de Vivienda 2011*, (Base de datos en línea) [fecha de consulta: enero 2015] Disponible en <http://www.inec.go.cr/cgibin/RpWebEngine.exe/PortalAction?&BASE=2011>.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICAS Y CENSOS, *Encuestas Nacionales de Hogares*, (Base de datos en línea), [fecha de consulta: octubre 2014] Disponible en <http://www.inec.go.cr/enaho/aspGen/aspmeto.aspx>.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICAS Y CENSOS, *Estadísticas Vitales*, [en línea], [fecha de consulta: setiembre 2014], Disponible en <http://www.inec.go.cr/Web/Home/pagPrincipal.aspx#>.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICAS Y CENSOS, *Sistema de Indicadores de Género*, (Base de datos en línea) [fecha de consulta: octubre 2014], Disponible en <http://www.inec.go.cr/cgibin/RpWebEngine.exe/PortalActi> on?&MODE=MAIN&BASE=Genero.

INSTITUTO NACIONAL DE JUVENTUD (2013): *Séptima Encuesta Nacional de Juventud 2012*, Santiago, Chile.

INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES (2001): *Informe Anual de Labores: Política Nacional para la Igualdad y la Equidad de Género*, Instituto Nacional de las Mujeres, Documento de Trabajo, San José, Costa Rica.

INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES (2003): *Memoria Institucional: mayo 2002 - abril 2003*, San José, Costa Rica.

INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES (2004): *Memoria Institucional: mayo 2003 – abril 2004*, San José, Costa Rica.

INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES (2005): *Memoria Institucional: mayo 2004 – abril 2005*, San José, Costa Rica.

INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES (2006b): *Memoria Institucional – Informe de Gestión: mayo 2002 – abril 2006*, San José, Costa Rica.

INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES (2007a): *Memoria Institucional: mayo 2006 – abril 2007*, San José, Costa Rica.

INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES (2007b): *Política Nacional para la Igualdad y la Equidad de Género 2007 – 2017*, Colección Documentos No 44, San José, Costa Rica.



INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES (2008a): *Fichas Técnicas I Plan de Acción de la PIEG 2008 – 2012*, San José, Costa Rica.

INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES (2008b): *Memoria Institucional: mayo 2007 – abril 2008*, San José, Costa Rica.

INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES (2008c): *Plan de Acción 2008 – 2012. Política de igualdad y equidad de género*, Colección Políticas No 1, San José, Costa Rica.

INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES (2009a): *Instrumental metodológico para el seguimiento de la PIEG y sus Planes de Acción*, Documento de Trabajo, San José, Costa Rica, 2009.

INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES (2009b): *Memoria Institucional: mayo 2008 – abril 2009*, San José, Costa Rica.

INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES (2009c): *Sistema de indicadores de resultado de la Política Nacional para la Igualdad y la Equidad de Género 2007 – 2017*, Colección Políticas Públicas No 3; San José, Costa Rica.

INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES (2010): *Memoria Institucional: mayo 2009 – abril 2010*, San José, Costa Rica, 2010.

INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES (2011): *Memoria Institucional: mayo 2010 – abril 2011*, San José, Costa Rica.

INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES (2012a): *Encuesta de uso del tiempo en la Gran Área Metropolitana 2011: una mirada cuantitativa del trabajo invisible de las mujeres*, Colección Estadísticas de la desigualdad por género; N. 5, Instituto Nacional de las Mujeres; Universidad Nacional, Instituto de Estudios Sociales en Población; Instituto Nacional de Estadística y Censos, San José, Costa Rica

INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES (2012): *Memoria Institucional: mayo 2011 - abril 2012*, San José, Costa Rica.

INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES (S.F.1): *Las Oficinas Municipales de la Mujer OFIM*, Documento de Trabajo del Área de Ciudadanía Activa y Gestión Local, San José, Costa Rica.

INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES (S.F.2): *Los antecedentes de la rectoría en igualdad y derechos de las mujeres del mecanismo nacional de las mujeres*, Documento de Trabajo, Área de Políticas Públicas, San José, Costa Rica.

IZQUIERDO, M. J. (1998): *El malestar en la desigualdad*, Cátedra, Madrid, 1998.

IZQUIERDO, M. J. (2001): *Sin vuelta de hoja. Sexismo: Placer, poder y trabajo*, Editorial Bellaterra, Barcelona.

IZQUIERDO, M. J. *Sistema sexo – género*, en *Bloque temático 2: Marco teórico de la igualdad* [en línea], [fecha de consulta: diciembre 2014], Disponible en [http://cdd.emakumeak.org/ficheros/0000/0165/teorico\\_1\\_c.pdf](http://cdd.emakumeak.org/ficheros/0000/0165/teorico_1_c.pdf).

JACQUOT, S. (2007): “*Gender mainstreaming: a new instrument for an old fashioned policy? Towards a soft and more coordinated European gender equality policy*”, paper presented at the Workshop Governing the EU: Policy Instruments in a Multi-Level Policy, Centre d' Études Européennes, Paris.

JAHAN, R. (1995): *The elusive agenda: Mainstreaming women in development*, Zed Books. London

LAMAS, M.: “La antropología feminista y la categoría de género”, *Nueva Antropología. Revista de Ciencias Sociales*, Nº. 30, Noviembre, 1986: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

LAMAS, M.): “Usos, dificultades y posibilidades de la categoría género”, en *El género: La construcción cultural de la diferencia sexual*, Marta Lamas (Comp.), Programa Universitario de Estudios de Género, Universidad Autónoma de México, México, 1996.

LOMBARDO, E. (2004): *La europeización de la política española de igualdad de género*, Valencia, Tirant lo Blanch.

LORA, E. y PÁGES, C., (1997): *La legislación laboral en el proceso de reformas estructurales de América Latina y el Caribe*, Departamento de Investigaciones del Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, Estados Unidos.

MAZEY, S. (2001): *Gender mainstreaming in the EU: Principles and practice*, Kogan, London.

MAZEY, S. (2002): “Gender mainstreaming strategies in the EU: Delivering an agenda?”, *Feminist Legal Studies*, N° 10, 2002, pp. 227-240.;

MENY, Y. y THOENIG, J. (1992): *Las políticas públicas*, Ariel, Barcelona, España.

MINISTERIO DE SALUD (2010): *Informe de los resultados de la Encuesta de Salud Sexual y Reproductiva*, San José, Costa Rica.

MÓSESSDÓTTIR, L. & ERLINGSDÓTTIR, R.: “Spreading the word across Europe: Gender mainstreaming as a political and policy project”, *International Feminist Journal of Politics*, Vol. 7 N° 4, 2005, pp. 513-531.

MORALES RAMOS, R y MORA JIMÉNEZ, H., (2014): *Equidad socio-económica de género en Costa Rica: avances, retos y desafíos*, Observatorio de la Coyuntura Macroeconómica, Universidad Nacional, San José, Costa Rica.

MUÑOZ GOMÁ. O. (2009): *Aguas arriba: la transformación socioeconómica del ecosistema Llanquihue-Chiloé, Chile, durante los años 90*, CLACSO, Buenos Aires, Argentina.

MUÑOZ, P. Y MUÑOZ, I. (2004): “Intervención en la familia. Estudio de casos”, en: *Modelos de investigación cualitativa en educación social y animación sociocultural*. Pérez Serrano, Gloria (Coord.), Narcea Ediciones, Madrid, España. págs. 221-252.

NACIONES UNIDAS (1999): Informe del Consejo Económico y Social 1997, - Asamblea General, Documentos Oficiales A/52/3, Nueva York, Estados Unidos.

OBSERVATORIO DE IGUALDAD DE GÉNERO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: *Indicadores de Igualdad: Chile* [en línea], División de Asuntos de Género, CEPAL, [fecha de consulta: enero 2014] Disponible en <http://www.cepal.org/oig/WS/getCountryProfile.asp?language=spanish&country=CHL>

OBSERVATORIO DE IGUALDAD DE GÉNERO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, *Indicadores de Igualdad: Costa Rica*, [en línea], División de Asuntos de Género, CEPAL, [fecha de consulta: setiembre 2014] Disponible en (<http://www.cepal.org/oig/WS/getCountryProfile.asp?language=spanish&country=CRI>).

*OBSERVATORIO SOCIAL (2010): Brechas de Género en Chile: Indicadores OCDE, Ministerio de Desarrollo Social, Santiago, Chile.*

OBSERVATORIO MERCADO LABORAL (2011), *Actualización del Diagnóstico para la Política de Empleo*, Documento de trabajo, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, San José, Costa Rica.

ORTI, A (1994). “La confrontación de modelos y niveles epistemológicos en la génesis e historia de la investigación social”, en *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en Ciencias Sociales*, Delgado, Juan Manuel (Coord.). Editorial Síntesis, Madrid, España.

PALACIOS, P y MARENCO, L., (1998): *Balance de las OFIM y las UPEG*, Instituto Nacional de las Mujeres, San José, Costa Rica.

PERTICARÁ, M. y BUENO, I. (2009): “Brechas salariales por género en Chile: un nuevo enfoque”, *Revista de la CEPAL*, No 99, diciembre 2009, Santiago, Chile.

POLLACK, M. & HAFNER-BURTON, E.: "Mainstreaming Gender in the European Union", en: *Journal of European Public Policy*, Vol. 7, No. 1, 19, noviembre, [en línea], [fecha de consulta: noviembre 2014], Disponible en <http://www.jeanmonnetprogram.org/archive/papers/00/000201.html#TopOfPage>

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2002), *"Dictamen No. C-103-2002 del 19 de abril de 2002"*, San José, Costa Rica.

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2010): *Desarrollo Humano en Chile. Género: los desafíos de la igualdad 2010*, Santiago, Chile.

PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN (2009), *Tendencias recientes de la inserción femenina en el mercado laboral en Costa Rica*, San José, Costa Rica.

RACZYNSKI, D. (2002): *Políticas sociales y de superación de la pobreza de Chile* [en línea], [fecha de consulta: noviembre 2014] Disponible en <http://lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/claspo/overviews/chilsocpol90s.pdf>.

RIGAT-PFLAUM, M. (2008): “Gender mainstreaming: un enfoque para la igualdad de género”, en *Revista Nueva Sociedad*, Número 218, noviembre – diciembre. Buenos Aires, Argentina.

ROJAS, L. (2008): *Elementos conceptuales y metodológicos de la investigación cualitativa*, Editorial UCR. San José, Costa Rica.

ROMÁN, I y MORALES, N (2011): *Actualización de línea de base e indicadores del Sistema de Indicadores de la PIEG. Informe final*, Programa Estado de la Nación, INAMU - UNFPA, San José, Costa Rica.

SCOTT, J. W.: “El género: una categoría útil para el análisis histórico”, en *El género: La construcción cultural de la diferencia sexual*, Marta Lamas (Comp.), Programa Universitario de Estudios de Género, Universidad Autónoma de México, México, 1996.

SERVICIO NACIONAL DE LA MUJER (1994): *Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 1994 – 1999*, Santiago, Chile.

SERVICIO NACIONAL DE LA MUJER (2000): *Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2000 – 2010*, Santiago, Chile.

SERVICIO NACIONAL DE LA MUJER (2005a), *El sistema del enfoque de género en el Programa de Mejoramiento de la Gestión: Una herramienta efectiva para incorporar criterios de equidad de género en los procesos de gestión pública*, Documento de Trabajo, Santiago, Chile.

SERVICIO NACIONAL DE LA MUJER (2005b): *Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2000 – 2010: Evaluación Primera Fase 2000 – 2005*, Santiago, Chile.

SERVICIO NACIONAL DE LA MUJER (2006), *Agenda de género 2006 – 2010*, Santiago, Chile.

SERVICIO NACIONAL DE LA MUJER: “*Las dramáticas cifras del femicidio en Chile*” [en línea], [fecha de consulta: marzo de 2014], Disponible en, (<http://portal.sernam.cl/?m=sp&i=4405>).

SILVA. V. (2001): *Estrategia y agenda comercial chilena en los años noventa*, Serie Comercio Internacional; CEPAL, Santiago, Chile.

SQUIRES, J. (2005): “Is mainstreaming transformative? Theorizing mainstreaming in the context of diversity and deliberation”, *Social Politics*, Vol. 12 N° 3, 2005, pp. 366-388;

SQUIRES, J. (2007): *The New Politics of Gender Equality*, Palgrave Macmillan, New York.

STAKE, R. E. (1998): *Investigación con estudio de casos*, Morata Ediciones, Madrid, España.

SUBIRATS, J., VARONE F. y LARRUE C. (2008): *Análisis y gestión de políticas públicas*, Ariel, Barcelona, España.

TAYLOR, S.J. y BOGDAN, R. (1987): *Introducción a los métodos cualitativos de investigación. La búsqueda de significados*, Paidós, Buenos Aires, Argentina.

TREJOS, J. D. (1999): *La Microempresa de los noventa en Costa Rica*, PRONAMYPE / PROMICRO - OIT, San José,

TREJOS, J. D (2002): *Mercado de trabajo y estructura productiva regional: una descripción a partir de los censos de población*, Documento de trabajo, IICE, UCR. San José.

TREJOS, J. D (2008): *¿Por qué el crecimiento el crecimiento económico no ha reducido la pobreza ni la desigualdad?*, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad de Costa Rica, San José

TREJOS J. D. (2011); *La inversión social en un contexto de restricciones fiscales y recuperación económica*, Decimoséptimo Informe sobre el Estado de la Nación, Programa Estado de la Nación, San José, Costa Rica.

UNITED NATIONS (1995) *Report of the Fourth World Conference on Women*, Fourth World Conference on Women, Beijing, China.

VALDÉS, T. (2010), “La equidad de género: democracia en lo público y en lo privado”, en *Chile en la Concertación (1990 - 2010)*. Una mirada crítica, balance y perspectivas, tomo I, Ensignia Jaime y Quiroga Yesko (Editores), Fundación Friedrich-Ebert, Santiago, Chile.

VERLOO, M & LOMBARDO, E. (2007): “*Contested gender equality and policy variety in Europe: Introducing a critical frame analysis approach*”, *Multiple meanings of gender equality: a critical frame analysis of gender policies in Europe*, M. VERLOO (ed.), Budapest, CEU Press, 2007.

WAYLEN, G: “Gender, feminism and the state: an overview” en: *Gender, politics and the state*, RANDALL, V. and WAYLEN G. (Editors), Routledge, London, 1998.

ZAPATA, D. (2007): *Indicadores para el cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*, Serie Mujer y Desarrollo No 91, CEPAL, Santiago, Chile.

ZAREMBERG, GISELA (2004), *Alpargatas y libros: estilos de gestión, género y política social en Argentina y Chile*, Serie Políticas Sociales No 90, CEPAL, Santiago, Chile.

## **LEYES, DECRETOS, INSTRUCTIVOS**

CHILE, *Decreto con Fuerza de Ley No 1. Organización interna del SERNAM, funciones y atribuciones*. Publicación: 25 de marzo, 1992. [Consulta: abril 2014] Disponible en [http://transparencia.sernam.cl/docs/DFL1\\_19920325.pdf](http://transparencia.sernam.cl/docs/DFL1_19920325.pdf).

CHILE, *Decreto N° 49. Reglamento para el ejercicio del derecho a recibir educación, información y orientación en materia de regulación de la fertilidad, que hace posible la implementación efectiva de la ley 20.418*. Publicación 28 de marzo, 2013. [Consulta: abril 2014], Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?id Norma= 1049694>.

CHILE, *Instructivo Gabinete Presidencial N° 15. Crea el Consejo de Ministros para la Igualdad de Oportunidades*. Publicación 24 de agosto de 2000. [Consulta: abril 2014] Disponible en <http://transparenciaactiva.presidencia.cl/Otros%20Antecedentes/Inst.%20Pres%20N%C2%BA%20004.pdf>.

CHILE, *Instructivo Gabinete Presidencial N° 003. Ratifica y actualiza Consejo de Ministros para la Igualdad de Oportunidades*. Publicación 21 de junio 2006. [Consulta: abril 2014], Disponible en [http://transparenciaactiva.presidencia.cl/normativa\\_a8.html](http://transparenciaactiva.presidencia.cl/normativa_a8.html).

CHILE, *Instructivo Presidencial Número 004 (2012). Ratifica y actualiza Instructivo Presidencial que Creó el Consejo de Ministros y Ministras para la Igualdad de Oportunidades*, Presidencia de la República. [Consulta: abril 2014], Disponible en [http://transparenciaactiva.presidencia.cl/normativa\\_a8.html](http://transparenciaactiva.presidencia.cl/normativa_a8.html).

CHILE, *Ley N°18.933, Crea La Superintendencia de Salud Previsional, dicta normas para el otorgamiento de prestaciones por ISAPRES y deroga el decreto con fuerza de ley N° 3 de Salud de 1981*. Publicación 9 de marzo, 1990, [Consulta: abril 2014], Disponible en, (<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30304>

CHILE, *Ley N° 19.023. Crea el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM)*. Publicación 03 de enero, 1991. [Consulta: abril 2014], Disponible en <http://www.leychile.cl/Consulta/listaresultadosimple?cadena=Ley+N%C2%B0+19023>.

CHILE, *Ley N° 19.250. Modifica Libros I, II, y V del Código del Trabajo, Artículo 2472 del Código Civil y otros textos legales. Uso de establecimientos educacionales para ejercer funciones de salas cunas en períodos de vacaciones*. Publicación 30 de setiembre, 1993. [Consulta: abril 2014], Disponible en <http://www.leychile.cl/Consulta/listaresultadosimple?cadena=Ley+N%C2%B0+19250>.

CHILE, *Ley N° 19.325. Establece normas sobre procedimientos y sanciones relativas a los actos de violencia intrafamiliar*. Publicación 27 de agosto, 1994. [Consulta: abril 2014], Disponible en <http://www.leychile.cl/Consulta/listaresultadosimple?cadena=Ley+N%C2%B0+19325>.

CHILE, *Ley N° 19.408. Modifica Artículo 203 del Código de Trabajo. Amplía la obligación de sala cuna a los centros o complejos comerciales administrados bajo una misma razón social o personalidad jurídica*. Publicación 29 de agosto, 1995. [Consulta: abril 2014], Disponible en <http://www.leychile.cl/Consulta/listaresultadosimple?cadena=Ley+N%C2%B0+19408>.



CHILE, *Ley N° 19.409. Agrega Artículo 367 BIS al Código Penal*. Publicación 07 de setiembre, 1995. [Consulta: abril 2014], Disponible en <http://www.leychile.cl/Consulta/listaresultadosimple?cadena=Ley+N%C2%B0+19409>.

CHILE, *Ley N° 19.553. Concede asignación de modernización y otros beneficios*. Publicación 4 de febrero, 1998. [Consulta: abril 2014], Disponible en <http://www.leychile.cl/Consulta/listaresultadosimple?cadena=Ley+N%C2%B0+19553>.

CHILE, *Ley N° 19.591. Modifica el Código de Trabajo en materia de protección a la maternidad. Salas cunas en empresas*. Publicación 09 de noviembre, 1998. [Consulta: abril 2014], Disponible en <http://www.leychile.cl/Consulta/listaresultadosimple?cadena=Ley+N%C2%B0+19591>.

CHILE, *Ley N° 19.611. Establece igualdad jurídica entre hombres y mujeres*. Publicación 16 de junio, 1999. [Consulta: abril 2014], Disponible en <http://www.leychile.cl/Consulta/listaresultadosimple?cadena=Ley+N%C2%B0+19611>.

CHILE, *Ley N° 19.617. Modifica el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y otros cuerpos legales, en materias relativas al delito de violación*. Publicación 02 de julio, 1999. [Consulta: abril 2014], Disponible en <http://www.leychile.cl/Consulta/listaresultadosimple?cadena=Ley+N%C2%B0+19617>.

CHILE, *Ley N° 19.688. Modifica la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (derechos de las estudiantes que se encuentren embarazadas o que sean madres lactantes a acceder a los establecimientos educacionales)*. Publicación 05 de agosto, 2000. [Consulta: abril 2014], Disponible en <http://www.leychile.cl/Consulta/listaresultadosimple?cadena=Ley+N%C2%B0+19688>.

CHILE, *Ley N° 19.739. Modifica el Código de Trabajo a fin de evitar la discriminación por edad y estado civil en la postulación a empleos*. Publicación 06 de julio, 2001. [Consulta: abril 2014], Disponible en <http://www.leychile.cl/Consulta/listaresultadosimple?cadena=Ley+N%C2%B0+19739>.

CHILE, *Ley No 19.824. Modifica el Artículo 203 del Código de Trabajo, disponiendo la obligatoriedad de instalar salas cunas en establecimientos industriales y de servicios administrados bajo una misma razón social o personalidad jurídica*. Publicación 30 de

setiembre, 2002. [Consulta: abril 2014], Disponible en <http://www.leychile.cl/Consulta/listaresultadosimple?cadena=Ley+N%C2%B0+19824>.

CHILE, Ley N° 20.005. *Tipifica y sanciona el acoso sexual, modificando el Código del Trabajo*. Publicación 18 de marzo, 2005. [Consulta: abril 2014], Disponible en <http://www.leychile.cl/Consulta/listaresultadosimple?cadena=Ley+N%C2%B0+20005>.

CHILE, Ley N° 20047. *Establece permiso paternal en el Código de Trabajo*. Publicación 17 marzo, 2008, [Consulta: abril 2014], Disponible en (<http://www.dt.gob.cl/1601/w3-article-87362.html>).

CHILE, Ley N° 20.066. *Establece Ley de Violencia Intrafamiliar*. Publicación 07 de octubre, 2005. [Consulta: abril 2014], Disponible en <http://www.leychile.cl/Consulta/listaresultadosimple?cadena=Ley+N%C2%B0+20006>.

CHILE, Ley N° 20.166. *Extiende el derecho de las madres trabajadoras a amamantar a sus hijos aun cuando no exista sala cuna*. Publicación 12 de febrero, 2007. [Consulta: abril 2014], Disponible en <http://www.leychile.cl/Consulta/listaresultadosimple?cadena=Ley+N%C2%B0+20166>.

CHILE, Ley N° 20.212. *Modifica las Leyes No 19.553 y No 19.882 y otros cuerpos legales, con el objetivo de incentivar el desempeño de los funcionarios públicos*. Publicación 29 de agosto, 2007. [Consulta: abril 2014], Disponible en <http://www.leychile.cl/Consulta/listaresultadosimple?cadena=Ley+N%C2%B0+20212>.

CHILE, Ley N° 20255. *Establece la reforma previsional*, Publicación 2 de Septiembre de 2005. [Consulta: abril 2014], Disponible en (<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=269892>)

CHILE, Ley N° 20.336. *Modifica el Artículo 50 del Código de Trabajo, relativo al descanso semanal de las trabajadoras de casa particular*. Publicación 03 de abril, 2009. [Consulta: abril 2014], Disponible en <http://www.leychile.cl/Consulta/listaresultadosimple?cadena=Ley+N%C2%B0+20336>.

CHILE, Ley N° 20.338. *Crea el subsidio al empleo joven*. Publicación 01 de abril, 2009. [Consulta: abril 2014], Disponible en <http://www.leychile.cl/Consulta/listaresultadosimple?cadena=Ley+N%C2%B0+20338>.

CHILE, Ley N° 20.340. *Regula los actos y contratos que se pueden celebrar respecto de viviendas adquiridas con el respaldo de los programas habitacionales estatales.* Publicación 25 de abril, 2009. [Consulta: abril 2014], Disponible en <http://www.leychile.cl/Consulta/listaresultadosimple?cadena=Ley+N%C2%B0+20340>.

CHILE, Ley N° 20.348. *Resguarda el derecho a la igualdad en las remuneraciones entre hombres y mujeres, que se incorpora como principio en el Código del Trabajo.* Publicación 19 de junio, 2009. [Consulta: abril 2014], Disponible en <http://www.leychile.cl/Consulta/listaresultadosimple?cadena=Ley+N%C2%B0+20348>.

CHILE, Ley N° 20.399. *Extiende el derecho de sala cuna al padre trabajador y otros trabajadoras/es con niños menores de dos años.* Publicación 23 de noviembre, 2009. [Consulta: abril 2014], Disponible en <http://www.leychile.cl/Consulta/listaresultadosimple?cadena=Ley+N%C2%B0+20399>.

CHILE, Ley N° 20.418. *Fija normas sobre información, orientación y prestaciones en materia de regulación de la fertilidad.* Publicación 28 de enero, 2010. [Consulta: abril 2014], Disponible en <http://www.leychile.cl/Consulta/listaresultadosimple?cadena=Ley+N%C2%B0+20418>.

CHILE, Ley N° 20.480. *Modifica el Código Penal y la Ley No 20.066 sobre Violencia Intrafamiliar, estableciendo el femicidio, y aumentado las penas aplicables de este delito y reforma las normas sobre parricidio.* Publicación 18 de diciembre, 2010. [Consulta: abril 2014], Disponible en <http://www.leychile.cl/Consulta/listaresultadosimple?cadena=Ley+N%C2%B0+20480>.

CHILE, Ley N° 20.507. *Tipifica los delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas y establece normas para su prevención y más efectiva persecución criminal.* Publicación 8 de abril, 2011. [Consulta: abril 2014], Disponible en <http://www.leychile.cl/Consulta/listaresultadosimple?cadena=Ley+N%C2%B0+20507>.

CHILE, Ley N° 20.533. *Modifica el Código Sanitario, con el objeto de facultar a las matronas para recetar anticonceptivos.* Publicación 13 de septiembre, 2011. [Consulta: abril 2014], Disponible en <http://www.leychile.cl/Consulta/listaresultadosimple?cadena=Ley+N%C2%B0+20533>.

CHILE, *Ley N° 20.545. Modifica las normas sobre protección a la maternidad, e incorpora el permiso posnatal parental.* Publicación 17 de octubre, 2011. [Consulta: abril 2014] Disponible en [http://www.leychile.cl/Consulta/lista\\_resultadosimple?cadena=Ley+N%C2%B0+20545](http://www.leychile.cl/Consulta/lista_resultadosimple?cadena=Ley+N%C2%B0+20545).

CHILE, *Ley N° 20.609. Establece medidas contra la discriminación.* Publicación 24 de julio, 2012. [Consulta: abril 2014], Disponible en <http://www.leychile.cl/Consulta/listaresultadosimple?cadena=Ley+N%C2%B0+20609>.

CHILE, *Ley N° 20.680. Introduce modificaciones al Código Civil y otros cuerpos legales, con el objeto de proteger la integridad del menor en caso de que sus padres vivan separados.* Publicación 21 de julio, 2013, [Consulta: abril 2014], Disponible en <http://www.leychile.cl/Consulta/listaresultadosimple?cadena=Ley+N%C2%B0+20680>.

COSTA RICA, *Decreto Ejecutivo N° 28.484-MAG-MEP-MTSS-S-CM: Planes de Acción Sectoriales para la Igualdad y la Equidad de Género.* Publicación 21 de febrero, 2000. [Consulta: junio 2014] Disponible en [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=45097&nValor3=47547&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=45097&nValor3=47547&strTipM=TC)

COSTA RICA, *Decreto Ejecutivo N° 34.729-PLAN-S-MEP-MTSS: Coordinación y ejecución de la Política de Igualdad y Equidad de Género (PIEG) en las instituciones públicas.* Publicación 03 de setiembre 2008. [Consulta: junio 2014] Disponible en [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=63962&nValor3=73907&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=63962&nValor3=73907&strTipM=TC)

COSTA RICA, *Decreto Ejecutivo N° 37.906-MP-MCM: Creación de unidades para la igualdad de género y de la red nacional de unidades de igualdad de género.* Publicación 20 de junio 2013. [Consulta: junio 2014] Disponible en [http://www.gaceta.go.cr/pub/2013/09/25/COMP\\_25\\_09\\_2013.pdf](http://www.gaceta.go.cr/pub/2013/09/25/COMP_25_09_2013.pdf).

COSTA RICA, *Ley N° 7.801. Creación del Instituto Nacional de las Mujeres.* Publicación 18 de mayo, 1998. [Consulta: mayo 2014], Disponible en ([http://www.asamblea.go.cr/Centro\\_de\\_Informacion/Consultas\\_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero\\_Ley=7801](http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero_Ley=7801).)

COSTA RICA, *Ley N° 5.988. Creación del Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia*. Publicación 11 de noviembre, 1976. [Consulta: mayo 2014], Disponible en [http://www.asamblea.go.cr/Centro\\_de\\_Informacion/Consultas\\_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero\\_Ley=5988](http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero_Ley=5988).

COSTA RICA, *Ley N° 7142. Ley de promoción de la igualdad social de las mujeres*. Publicación 26 de marzo de 1990. Consulta: mayo 2014], Disponible en [http://www.asamblea.go.cr/Centro\\_de\\_Informacion/Consultas\\_SIL/Pgina/Detalle%20Leyes.aspx?Numero\\_Ley=7142](http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/Pgina/Detalle%20Leyes.aspx?Numero_Ley=7142)

COSTA RICA, *Ley N° 7.476. Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia*. Publicación 3 de febrero, 1995. [Consulta: mayo 2014], Disponible en [http://www.asamblea.go.cr/Centro\\_de\\_Informacion/Consultas\\_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero\\_Ley=7476](http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero_Ley=7476).

COSTA RICA, *Ley N° 7.532. Ley de Uniones de Hecho (reforma al Código de Familia)*. Publicación 8 de agosto, 1995. [Consulta: mayo 2014], Disponible en [http://www.asamblea.go.cr/Centro\\_de\\_Informacion/Consultas\\_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero\\_Ley=7532](http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero_Ley=7532).

COSTA RICA, *Ley N° 7.586. Ley contra la Violencia Doméstica*. Publicación 10 de abril, 1996. [Consulta: mayo 2014], Disponible en [http://www.asamblea.go.cr/Centro\\_de\\_Informacion/Consultas\\_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero\\_Ley=7586](http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero_Ley=7586).

COSTA RICA, *Ley N° 7.563. Reforma a los artículos 58 y 60 del Código Electoral*. Publicación 28 de noviembre, 1996. [Consulta: mayo 2014], Disponible en [http://www.asamblea.go.cr/Centro\\_de\\_Informacion/Consultas\\_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero\\_Ley=7653](http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero_Ley=7653).

COSTA RICA, *Ley N° 7.654. Referida a las pensiones alimentarias*. Publicación 19 diciembre, 1996. [Consulta: mayo 2014], Disponible en [http://www.asamblea.go.cr/Centro\\_de\\_Informacion/Consultas\\_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero\\_Ley=7654](http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero_Ley=7654).

COSTA RICA, *Ley N° 7.735. Ley General de Protección a la Madre Adolescente*. Publicación 19 diciembre, 1997. [Consulta: mayo 2014], Disponible en [http://www.asamblea.go.cr/Centro\\_de\\_Informacion/Consultas\\_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero\\_Ley=7735](http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero_Ley=7735).

COSTA RICA, *Ley N° 7.769. Ley de Atención las Mujeres en Condiciones de Pobreza*. Publicación 20 de mayo, 1998. [Consulta: mayo 2014], Disponible en [http://www.asamblea.go.cr/Centro\\_de\\_Informacion/Consultas\\_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero\\_Ley=7769](http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero_Ley=7769).

COSTA RICA, *Ley N° 7.801. Creación del Instituto Nacional de las Mujeres*. Publicación 18 de mayo, 1998. [Consulta: mayo 2014], Disponible en [http://www.asamblea.go.cr/Centro\\_de\\_Informacion/Consultas\\_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero\\_Ley=7801](http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero_Ley=7801).

COSTA RICA, *Ley N° 7.899. Ley contra la Explotación Sexual de las Personas Menores*. Publicación 7 de julio, 1999. [Consulta: mayo 2014], Disponible en [http://www.asamblea.go.cr/Centro\\_de\\_Informacion/Consultas\\_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero\\_Ley=7899](http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero_Ley=7899).

COSTA RICA, *Ley N° 8.101. Ley de Paternidad Responsable*. Publicación 16 de abril, 2001. [Consulta: mayo 2014], Disponible en [http://www.asamblea.go.cr/Centro\\_de\\_Informacion/Consultas\\_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero\\_Ley=8101](http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero_Ley=8101).

COSTA RICA, *Ley N° 8.107. Incorporación del Título Undécimo al Código de Trabajo: Prohibición de Discriminar que contempla un nuevo título al Código de Trabajo*. Publicación 18 de julio, 2001. [Consulta: junio 2014], Disponible en [http://www.asamblea.go.cr/Centro\\_de\\_Informacion/Consultas\\_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero\\_Ley=8107](http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero_Ley=8107).

COSTA RICA, *Ley N.º 8.312. Modificación de los artículos 1, 4, 5 y 12 de la Ley General de Protección a la Madre Adolescente, n° 7735, y derogación del inciso c) de su artículo 8*. Publicación 21 de octubre, 2002. [Consulta: junio 2014], Disponible en [http://www.asamblea.go.cr/Centro\\_de\\_Informacion/Consultas\\_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero\\_Ley=8312](http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero_Ley=8312).

COSTA RICA, *Ley N.º 8.315 Aprobación del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas*. Publicación 4 de noviembre, 2002. [Consulta: junio 2014], Disponible en [http://www.asamblea.go.cr/Centro\\_de\\_Informacion/Consultas\\_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero\\_Ley=8315](http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero_Ley=8315).

COSTA RICA, *Ley N.º 8.571. Prohibición del matrimonio con personas menores de 15 años*. Publicación 8 de febrero, 2007. [Consulta: junio 2014], Disponible en [http://www.asamblea.go.cr/Centro\\_de\\_Informacion/Consultas\\_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero\\_Ley=8571](http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero_Ley=8571).

COSTA RICA, *Ley N.º 8.589. Penalización de la Violencia contra las Mujeres*. Publicación 30 de mayo, 2007. [Consulta: junio 2014], Disponible [Consulta: junio 2014], Disponible en [http://www.asamblea.go.cr/Centro\\_de\\_Informacion/Consultas\\_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero\\_Ley=8589](http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero_Ley=8589)

COSTA RICA, *Ley No 8.679 Modificación de varios artículos del Código Municipal*. Publicación 2 de diciembre, 2008. [Consulta: junio 2014], Disponible en [http://www.asamblea.go.cr/Centro\\_de\\_Informacion/Consultas\\_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero\\_Ley=8679](http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero_Ley=8679).

COSTA RICA, *Ley N.º 8.688. Ley de Creación del Sistema Nacional para la Atención y Prevención de la Violencia contra las Mujeres y Violencia Intrafamiliar*. Publicación 4 de diciembre, 2008. [Consulta: junio 2014], Disponible en [http://www.asamblea.go.cr/Centro\\_de\\_Informacion/Consultas\\_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero\\_Ley=8688](http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero_Ley=8688).

COSTA RICA, *Ley N.º 8.726. Ley del Trabajo Doméstico Remunerado*. Publicación 24 de julio, 2009. [Consulta: setiembre 2014], Disponible en [http://www.asamblea.go.cr/Centro\\_de\\_Informacion/Consultas\\_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero\\_Ley=8726](http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero_Ley=8726).

COSTA RICA, *Ley N.º 8.765. Reforma al Código Electoral, que establece la paridad para las nóminas de candidaturas a puestos de elección popular, delegaciones y órganos internos de los partidos*. Publicación 2 de setiembre, 2009. [Consulta: setiembre 2014], Disponible en [http://www.asamblea.go.cr/Centro\\_de\\_Informacion/Consultas\\_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero\\_Ley=8765](http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero_Ley=8765).

COSTA RICA, *Ley N° 8.805. Reforma a la Ley de Hostigamiento Sexual*. Publicación 2 de junio, 2010, [Consulta: setiembre 2014], Disponible en [http://www.asamblea.go.cr/Centro\\_de\\_Informacion/Consultas\\_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero\\_Ley=8805](http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero_Ley=8805).

COSTA RICA, *Ley N° 8.925. Reforma a la Ley de Violencia Doméstica*. Publicación 3 de febrero, 2011. [Consulta: junio 2014], Disponible en [http://www.asamblea.go.cr/Centro\\_de\\_Informacion/Consultas\\_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero\\_Ley=8925](http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero_Ley=8925).

COSTA RICA, *Ley N° 9.095. Ley contra la trata de personas y creación de la Coalición Nacional Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes*. Publicación 8 de febrero, 2013 [Consulta: junio 2014], Disponible en [http://www.asamblea.go.cr/Centro\\_de\\_Informacion/Consultas\\_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero\\_Ley=9095](http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero_Ley=9095).

COSTA RICA, *Ley No 9.169. Ratificación del Convenio 189 sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)*. Publicación 22 de octubre, 2013. [Consulta: junio 2014], Disponible en [http://www.asamblea.go.cr/Centro\\_de\\_Informacion/Consultas\\_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero\\_Ley=9169](http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/Pginas/Detalle%20Leyes.aspx?Numero_Ley=9169).

COSTA RICA, *Resolución de la Sala Constitucional 2001-03419*, Publicación 2 de mayo 2001. [Consulta: junio 2014], Disponible en <http://sitios.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional/Constitucion%20Politica/Sentencias/2001/01-03419.htm>.

COSTA RICA, *Resolución de la Sala Constitucional 2007-03043*, Publicación 7 de marzo, 2007. [Consulta: setiembre 2014], Disponible (<https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/jaguar/USI/normativa/Votos/VOTO-2007-03043.doc>).

COSTA RICA, *Resolución de la Sala Constitucional 2012-1966*. Publicación 17 de febrero, 2012. [Consulta: setiembre 2014], Disponible en <http://sitios.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional/Constitucion%20Politica/Sentencias/2012/01-01966.htm>.

COSTA RICA, *Resolución Tribunal Supremo de Elecciones No 1.863, que precisa la obligación de los partidos políticos de ubicar a las mujeres en las nóminas en puestos*



*elegibles*. Publicación 23 de setiembre, 1999. [Consulta: junio 2014], Disponible en <https://www.tse.go.cr/juris/electorales/1863-1999.HTM>.

## **ANEXOS**

### **Anexo 1: Listado de entrevistas**

#### **Chile**

**Entrevista 1:** Carmen Andrade Lara, Sub-Directora, SERNAM, Santiago de Chile, octubre 2009.

**ENTREVISTA 2:** Elizabeth Guerrero Caviedes de FLACSO – Chile, Santiago de Chile, octubre 2009.

**ENTREVISTA 3:** Silvia Musalem Galaz, Departamento de Desarrollo Regional, SERNAM, Santiago de Chile, octubre 2009.

**ENTREVISTA 4:** Patricia Provoste, División de Asuntos de Género de la CEPAL, Santiago de Chile, octubre 2009.

**ENTREVISTA 5:** Andrea Reyes Saldías, Departamento de Coordinación Intersectorial, SERNAM, Santiago de Chile, octubre 2009.

**ENTREVISTA 6:** Bernardita Valenzuela, Encargada de PMG – Género, SERNAM, Santiago de Chile, octubre 2009.

#### **Costa Rica**

**ENTREVISTA 7:** Irene Brenes Solórzano, Unidad de Planificación, INAMU, San José, Costa Rica, febrero 2010.

**ENTREVISTA 8:** Ana Cecilia Escalante, profesora de la Universidad de Costa Rica, que formo parte del equipo consultor que diseño la PIEG en 2006, San José, Costa Rica, julio 2012.

**ENTREVISTA 9:** Antonieta Fernández Muñoz, Secretaría Técnica de la PIEG, San José, Costa Rica, junio 2012.

**ENTREVISTA 10:** Mabelle Figueroa, Área de Políticas Públicas, INAMU, San José, Costa Rica, febrero 2010.

**Anexo 2: Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 1994 – 1999 de Chile, según ejes y objetivos.**

Ejes	Objetivos
I. Cambios constitucionales, legales y en la práctica jurídica.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Avanzar en la homologación de la legislación nacional a las disposiciones de los convenios internacionales suscritos por el gobierno de Chile.</li> <li>2. Generar instancias y mecanismos jurídicos eficaces, que cautelen la igualdad de derechos de las mujeres.</li> <li>3. Ampliar el acceso de las mujeres a los servicios de justicia y sensibilizar a las/os abogadas/os y las/os jueces y auxiliares de la administración de justicia sobre los derechos de las mujeres.</li> <li>4. Continuar difundiendo la nueva legislación, los proyectos de ley y reformas constitucionales que afectan especialmente a la mujer, con el objetivo de promover el efectivo ejercicio de sus derechos.</li> </ol>
II. Igualdad de oportunidades para y en las familias.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Proponer las reformas al derecho de familia, tanto en su aspecto sustantivo como de procedimiento, que sean necesarias para garantizar la igualdad de derechos de la mujer y otorgarle en todos los casos una debida protección jurídica.</li> <li>2. Promover al interior de la familia la redistribución de las responsabilidades derivadas del cuidado y la reproducción de las personas y definir las tareas que le corresponden al Estado y a la sociedad como responsables subsidiarios.</li> <li>3. Impulsar la erradicación de la violencia intrafamiliar, desarrollar mecanismos de prevención y estimular formas pacíficas de resolución de conflictos.</li> <li>4. Desarrollar formas de detección del problema e intensificar la generación de conocimiento e información sobre la violencia intrafamiliar.</li> <li>5. Mejorar la prestación de servicios de apoyo a las víctimas, promoviendo una atención masiva al problema.</li> <li>6. Dar capacitación adecuada a quienes se ocupan o tienen contacto con las víctimas de violencia intrafamiliar.</li> <li>7. Mejorar la calidad de vida de las jefas de hogar, garantizar sus derechos y mejorar su acceso a las políticas sociales.</li> <li>8. Ampliar el Programa de Apoyo a las Mujeres Jefas de Hogar del SERNAM, traspasando paulatinamente su responsabilidad a los municipios.</li> <li>9. Favorecer el acceso de las mujeres jefas de hogar y de núcleo a los programas de subsidio y de mejoramiento de viviendas.</li> </ol>
III. Educación, producción y transmisión del conocimiento.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Incorporar el principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en los lineamientos educativos de todos los niveles educacionales.</li> <li>2. Eliminar los rasgos sexistas de los currículos y materiales didácticos.</li> <li>3. Sensibilizar y formar al profesorado para eliminar las prácticas sexistas y mejorar su desempeño laboral en pro de una efectiva igualdad entre mujeres y hombres en el proceso educativo.</li> <li>4. Prestar atención especial a las situaciones de riesgo que enfrentan las alumnas, que impiden su desarrollo posterior en igualdad de condiciones con otras/os alumnas/os.</li> </ol>

	<p>5. Desarrollar programas formativos para las mujeres adultas que tengan en cuenta sus necesidades e intereses, que reduzcan el analfabetismo y faciliten su incorporación a la cultura e inserción o reinserción laboral.</p> <p>6. Promover la realización sobre la temática de igualdad de oportunidades, género y de la mujer, en los aspectos de su condición social y biológica.</p> <p>7. Mejorar la producción y difusión del conocimiento estadístico sobre la situación de mujeres y hombres y su evolución en distintos ámbitos de la vida social.</p>
IV. Imagen mujeres en la cultura y la comunicación.	<p>1. Promover la eliminación del uso de imágenes discriminatorias y reduccionistas de las mujeres en los medios de comunicación masiva.</p> <p>2. Potenciar la participación de las mujeres en los niveles de decisión en los medios de comunicación.</p> <p>3. Estimular la participación de las mujeres como voceras de temas públicos en los medios de comunicación.</p> <p>4. Promover, a través de los medios de comunicación, la incorporación en la agenda pública de las diversas realidades y aportes de las mujeres a los distintos ámbitos de la vida social, cultural y económica, respetando la diversidad de identidades, valores y experiencias de las mujeres.</p> <p>5. Perfeccionar sustancialmente la información de las mujeres sobre sus derechos y sobre las oportunidades para mejorar su calidad de vida y su condición social.</p> <p>6. Promover la participación y la iniciativa de las mujeres en el desarrollo cultural.</p>
V. Posición de la mujer en el mercado de trabajo.	<p>1. Facilitar el acceso a la información y orientación ocupacional y diversificar las opciones ocupacionales de las mujeres.</p> <p>2. Adecuar la capacitación de las mujeres a las necesidades del mercado y de su desarrollo laboral.</p> <p>3. Facilitar el acceso al trabajo de las mujeres y hacer compatible la realización de un trabajo con el ejercicio de la maternidad y la paternidad.</p> <p>4. Mejorar la calidad del empleo de las mujeres.</p> <p>5. Sensibilizar a los empleadores para asegurar la incorporación al empleo y el desarrollo de carreras laborales equitativas entre mujeres y hombres.</p> <p>6. Estimular la capacidad empresarial femenina.</p> <p>7. Garantizar una efectiva y adecuada cobertura del sistema de seguridad social a las mujeres trabajadoras.</p>
VI. Situación de salud de las mujeres.	<p>1. Mejorar el conocimiento sobre la situación de salud de las mujeres.</p> <p>2. Mejorar la calidad de la atención de salud a las mujeres, incorporando los factores bio-psicosociales sociales en la programación, planificación y entrega de servicios.</p> <p>3. Mejorar el acceso a los servicios de atención en salud, manteniendo la perspectiva de un enfoque integral.</p> <p>4. Incorporar a la formación y perfeccionamiento de profesionales de la salud una perspectiva integral de la medicina, que considere las necesidades y problemas específicos de las mujeres de acuerdo a sus diferencias psicológicas, sociales, culturales y de edad.</p>

	<p>5. Impulsar programas de lucha contra el cáncer en la población femenina.</p> <p>6. Asegurar el derecho a una sexualidad libre de riesgos para la salud física y mental de las mujeres.</p> <p>7. Asegurar el ejercicio de los derechos reproductivos y el acceso a la libre decisión sobre el número y espaciamiento de los hijos.</p> <p>8. Impulsar programas de prevención y tratamiento integral del embarazo en adolescentes.</p> <p>9. Mejorar la prevención de muerte y salud materna en los procesos perinatales.</p> <p>10. Impulsar cambios en los enfoques tradicionales de la atención en salud mental, incorporando el enfoque de género.</p> <p>11. Desarrollar programas de educación, prevención y atención especiales focalizados en las mujeres trabajadoras, que consideren sus condiciones específicas.</p> <p>12. Promover la creación en consultorios y centros médicos privados de programas de salud orientados a mujeres adultas mayores, focalizado en aspectos biopsicosociales.</p> <p>13. Promover programas de educación en salud sobre cuestiones que afectan específicamente a mujeres, orientados a desarrollar el autocuidado como actitud de las mujeres en su relación con su cuerpo y mejorar su calidad de vida.</p>
VII. Participación social y política de las mujeres.	<p>1. Favorecer las prácticas asociativas de las mujeres, tanto las organizaciones propias como el conjunto de las organizaciones de la sociedad.</p> <p>2. Incrementar la participación de las mujeres en las instancias de toma de decisiones de la actividad privada y pública.</p> <p>3. Incluir la dimensión de género en las instancias de diálogo social.</p> <p>4. Asegurar la interlocución de las mujeres en el proceso de diseño y aplicación de políticas públicas.</p>
VIII. Institucionalidad y políticas de igualdad de oportunidades.	<p>1. Promover la incorporación y participación activa del SERNAM en las principales instancias de decisión respecto de la gestión del estado y de las políticas de gobierno.</p> <p>2. Elevar la capacidad los recursos humanos del sector público para incorporar eficientemente a la gestión pública la promoción de la igualdad de oportunidades y, de esta forma, avanzar hacia un desarrollo con equidad, democracia y participación.</p> <p>3. Fortalecer la coordinación con el nivel regional de la administración del estado y propiciar una adecuada incorporación de las políticas de igualdad de oportunidades al proceso de descentralización.</p> <p>4. Diseñar y poner en funcionamiento un sistema de información para acompañar la implementación de políticas de igualdad de oportunidades.</p> <p>5. El SERNAM en cumplimiento de sus atribuciones legales, asumirá la tarea de impulsar, coordinar y velar por la aplicación de las acciones contenidas en el plan.</p>

**Anexo 3: Agenda de Género 2006 – 2010 de Chile, compromisos del gobierno con la equidad de género (primera parte), según ejes y número de lineamientos**

	Número	Lineamientos
<b>I. Un Chile más seguro</b>		
<b>Reforma las pensiones</b>	3	<p>Reforma previsional.</p> <p>Sistema previsional que incluya mujeres con empleos precarios o formas de contrato atípico.</p> <p>Revisión legislación montepíos (derechos viudez).</p>
<b>Educación: base de las oportunidades</b>	18	<p>Incorporación enfoque de género en normativa e iniciativas del Consejo asesor presidencial educación.</p> <p>Incorporar enfoque de género en legislación y programas específicos de la educación superior.</p> <p>Políticas de no discriminación en colegios y estrategias de mejoramiento educativo.</p> <p>Calidad de la educación de niñas de sectores rurales, indígenas y de pobreza urbana.</p> <p>Revisión de textos escolares, programas de estudio y prácticas docentes.</p> <p>Capacitación profesores.</p> <p>Eliminación de brecha digital de niñas y niños en el sistema escolar.</p> <p>Disminuir deserción de niñas y mujeres jóvenes y asegurar permanencia de adolescentes embarazadas y madres.</p> <p>Ampliar programas integrales de beneficio como parte del sistema nacional de becas.</p> <p>Velar por participación y liderazgo de mujeres en consejos escolares.</p> <p>Ampliar educación en sexualidad y afectividad.</p> <p>Prevención de la violencia con niños y adolescentes.</p> <p>Acceso de niñas a las entidades deportivas, prevención del consumo de tabaco, alcohol y drogas.</p> <p>Orientación vocacional no sexista.</p> <p>Formación universitaria de pre y posgrado que no reproduzca desigualdades.</p> <p>Asignatura obligatoria sobre derechos humanos y género en universidades.</p> <p>Programas de alfabetización y especiales para mujeres adultas.</p> <p>Capacitación permanente y género a profesores en ejercicio.</p>
<b>Seguridad en el empleo, más y mejores empleos, empleo decente.</b>	11	<p>Nuevas modalidades de trabajo y contratación para mujeres.</p> <p>Servicios de cuidado infantil para mujeres trabajadoras, ampliar educación preescolar y subsidio.</p>

		<p>Fortalecer mecanismos de intermediación laboral.</p> <p>Vinculación capacidad de las mujeres y puestos de trabajo.</p> <p>Mejorar condiciones laborales de los trabajadores del campo.</p> <p>Diálogo social entre personas trabajadoras, empresarios y gobierno.</p> <p>Protección de derechos laborales de las trabajadoras.</p> <p>Estudio de situaciones nuevas de precariedad laboral de las mujeres.</p> <p>Promoción de responsabilidades familiares compartidas entre mujeres y hombres.</p> <p>Capacitación laboral para las mujeres con plataformas digitales.</p>
<b>La lucha contra la pobreza.</b>	4	<p>Ampliar acceso de mujeres y familias a los instrumentos de superación de la pobreza.</p> <p>Programa de mejoramiento de la debilidad y de las condiciones laborales de las mujeres jefas de hogar.</p> <p>Mejorar ficha de protección social.</p> <p>Mejorar previsión social y otros programas de calidad de vida de las adultas mayores de sectores pobres.</p>
<b>Protección de la salud</b>	13	<p>Políticas de la reforma de salud.</p> <p>Erradicar inclinación contra las mujeres en edad fértil.</p> <p>Ampliar atención de la salud de las mujeres (violencia y salud sexual y reproductiva).</p> <p>Acceso de mujeres rurales e indígenas a servicios de salud sexual y reproductiva.</p> <p>Prevención VIH/SIDA e ITS según realidad las mujeres.</p> <p>Atención de salud sexual y reproductiva de personas adolescentes. Promover responsabilidad masculina en su comportamiento sexual.</p> <p>Protección de salud laboral de las mujeres temporeras agrícolas.</p> <p>Promoción y prevención de salud de las adultas mayores.</p> <p>Programa de acompañamiento de madres y padres en hospitales.</p> <p>Capacitación y beneficios para la atención y cuidado personas con discapacidad.</p> <p>Estudio sobrecarga de trabajo de las mujeres.</p> <p>Evaluación de patologías en Garantías Explícitas de la Salud GES desde enfoque de género.</p>
<b>Sub-total</b>	<b>49</b>	
<b>II. Un Chile más próspero</b>		
	<b>Número</b>	<b>Lineamientos</b>
<b>Nueva política de desarrollo</b>	4	<p>Mayor presencia de mujeres en la investigación científica y tecnológica.</p>

		<p>Mayor presencia de mujeres en nivel de posgrado.</p> <p>Producción de conocimientos científicos en género, ciencia y tecnología.</p> <p>Reconocimiento aporte de las mujeres al desarrollo económico (medición uso del tiempo y valoración económica trabajo doméstico no remunerado)</p>
<b>Más emprendimiento para Chile.</b>	<b>10</b>	<p>Aumentar cantidad y competitividad de las empresas de mujeres.</p> <p>Acceso de mujeres empresarias a la oferta de servicios.</p> <p>Acceso de mujeres emprendedoras a las nuevas tecnologías y conocimientos.</p> <p>Instrumentos especiales para favorecer emprendimientos en el sector privado.</p> <p>Acceso de mujeres empresarias a las TICs.</p> <p>Creación de mecanismos intersectoriales para promover TICs en mujeres.</p> <p>Atención integral de micro-emprendimientos de mujeres.</p> <p>Favorecer mujeres como actoras económicas del desarrollo regional.</p> <p>Incorporar género en instrumento asociativo para microempresas el desarrollo.</p> <p>Promoción de asociatividad de mujeres emprendedoras y empresarias.</p>
<b>Nueva política ambiental</b>	<b>2</b>	<p>Estudios ambientales que tomen en cuenta efectos diferenciados de los proyectos de desarrollo.</p> <p>Participación de mujeres en mecanismos y oportunidades de adopción de decisiones sobre medio ambiente.</p>
<b>Chile: potencia alimentaria</b>	<b>7</b>	<p>Fortalecer Mesa Nacional Mujer Rural.</p> <p>Prioridad a las mujeres en políticas de las Agencias Regionales de Desarrollo.</p> <p>Acceso a Internet de productoras agrícolas y favorecer su asociatividad y redes.</p> <p>Desarrollo de actividades no agrícolas en comunas rurales con participación de mujeres.</p> <p>Acceso de mujeres al manejo sustentable del bosque.</p> <p>Visibilidad de mujeres trabajadoras de sectores estratégicos (temporeras y pesca).</p>
<b>Sub-total</b>	<b>23</b>	
<b>III. Un Chile en que se vive mejor</b>		
	<b>Número</b>	<b>Lineamientos</b>
<b>Seguridad ciudadana</b>	<b>8</b>	<p>Teléfono de emergencia por denuncias violencia intrafamiliar. Revisión sistemas de información y protocolos violencia intrafamiliar y sexual.</p> <p>Desarrollo instrumento medición de violencia sexual.</p> <p>Incorporación de VIF en estadísticas de denuncias.</p>



		<p>Incorporación VIF en Programa Comunas Seguras.</p> <p>Incorporación de VIF en planes de vigilancia policial preventiva. Estudios causas de la violencia intrafamiliar.</p> <p>Estrategias de prevención de la violencia contra las mujeres.</p>
<b>Una justicia preparadora</b>	<b>7</b>	<p>Acceso de las víctimas a la justicia y asegurar cumplimiento de medidas de protección.</p> <p>Ampliar capacidad de atención y protección de las mujeres víctimas de violencia por parte de la Unidad Atención a víctimas y testigos. Convenio con Instituto de Criminología de Investigaciones para la atención de mujeres víctimas de violencia sexual.</p> <p>Orientación socio-jurídica a mujeres víctimas de violencia por medio de Oficinas de Información y Centros de la Mujer.</p> <p>Sistema de protección para mujeres en riesgo vital a causa de la violencia intrafamiliar.</p> <p>Desarrollo capacidades de agentes judiciales para aplicar las normas. Fortalecer alianzas público-privada para la prevención de la violencia intrafamiliar.</p>
<b>Construyendo hogares, barrios y ciudades</b>	<b>5</b>	<p>Adecuación de vivienda social a las necesidades de las mujeres. Equipamiento comunitario con servicios acordes a las necesidades de las mujeres.</p> <p>Rol activo de las mujeres en el programa "200 Barrios".</p> <p>Sistema de mediación vecinal para resolver conflictos locales. Reconocimientos a las contribuciones de las mujeres por municipios.</p>
<b>Deporte y recreación</b>	<b>4</b>	<p>Generación de espacios de recreación, deportivos y culturales adaptados a las características de las mujeres.</p> <p>Fomentar práctica deportiva de las mujeres.</p> <p>Promover deporte masivo de las mujeres en barrios y comunas.</p> <p>Promoción de cultura recreacional.</p>
<b>Cultura</b>	<b>7</b>	<p>Conocimiento de los aportes de las mujeres en todos los ámbitos. Estudios sobre situación de las mujeres en su diversidad.</p> <p>Estudio de mecanismos afirmativos.</p> <p>Velar por postulación de mujeres a los Premios Nacionales.</p> <p>Revisión normativa que regula medios de comunicación.</p> <p>Promover mensajes que contribuyen al cambio cultural. Reconocimientos a medios de comunicación que promueven no discriminación e igualdad.</p>
<b>Sub-total</b>	<b>31</b>	
<b>IV. Un Chile más integrado</b>		
	<b>Número</b>	<b>Lineamientos</b>

<b>Participación ciudadana</b>	<b>10</b>	<p>Proyecto de ley para favorecer asociatividad, liderazgo y participación de mujeres en el nivel local.</p> <p>Marco legal para financiamiento estable de organizaciones sin fines de lucro.</p> <p>Reconocimiento de participación social y política de las mujeres en ámbito local y comunitario.</p> <p>Programa de participación e información de derechos de las mujeres. Incentivar asociatividad y acción política de mujeres con desventajas. Ampliar red de información y orientación sobre derechos de las mujeres.</p> <p>Favorecer participación de mujeres en organizaciones de trabajadores e instancias de diálogo.</p> <p>Potenciar participación de mujeres en espacios y foros nacionales e internacionales.</p> <p>Favorecer interacción entre organismos del gobierno y organizaciones de mujeres.</p> <p>Fortalecer participación social y política de mujeres jóvenes.</p>
<b>Calidad de la democracia y sistema electoral</b>	<b>8</b>	<p>Sistema de votación que garantice ciudadanía.</p> <p>Voto en el exterior.</p> <p>Reforma del sistema electoral, que incluya sistema de cuotas. Medidas para incorporar a las mujeres a cargos directivos. Nombramiento paritario de autoridades.</p> <p>Capacitación obstáculos que afectan mujeres en ejercicio de poder. Participación de mujeres en seguimiento de políticas y fortalecimiento de su capacidad de control político.</p> <p>Presencia de mujeres en mecanismos de participación establecidos por ley.</p>
<b>Discriminación</b>	<b>4</b>	<p>Construcción de "cultural igualdad y no discriminación".</p> <p>Nuevas iniciativas legales para eliminar las discriminaciones. Proyecto de ley antidiscriminación.</p> <p>Código de buenas prácticas sobre no discriminación.</p>
<b>Pueblos originarios</b>	<b>9</b>	<p>Investigación y difusión de raíces culturales originarias e identidad de las mujeres.</p> <p>Información estadística de mujeres en pueblos originarios. Incorporación de necesidades mujeres indígenas rurales en Mesa Nacional Mujer Rural.</p> <p>Acceso de mujeres de pueblos originarios a los instrumentos y recursos del Estado.</p> <p>Programa especial de capacitación a funcionarios públicos sobre mujeres indígenas.</p> <p>Impulso de organizaciones de mujeres indígenas.</p> <p>Representación de la diversidad cultural de mujeres indígenas en el gobierno.</p> <p>Experiencias y prácticas de salud intercultural y de educación bilingüe.</p> <p>Acceso de mujeres a programas de becas para estudiantes indígenas.</p>

<b>Derechos humanos</b>	<b>10</b>	<p>Legislación para acabar con discriminaciones.</p> <p>Legislación para estabilidad jurídica básica a parejas de hecho.</p> <p>Mejorar legislación sobre pensiones de alimentos.</p> <p>Legislación sobre conciliación vida familiar y laboral.</p> <p>Actualización de normas sobre violencia y acoso sexual.</p> <p>Proyecto de ley marco de derechos sexuales y reproductivos. Legislación sobre trata de personas.</p> <p>Ratificación de tratados y protocolos internacionales de derechos humanos.</p> <p>Erradicación de violencia física, psicológica, sexual y económica contra las mujeres.</p> <p>Difusión de acuerdos, convenios y compromisos internacionales para erradicar discriminación contra mujeres.</p>
<b>Chilenas y chilenos en el exterior e inmigrantes</b>	<b>4</b>	<p>Velar aplicación efectiva del protocolo de Palermo. Integración en el quehacer nacional de mujeres en el exterior. Legislación sobre mujeres migrantes acorde a convenciones, declaraciones y acuerdos. Cultura de respeto y no discriminación hacia personal inmigrantes.</p>
<b>Reforma del estado</b>	<b>9</b>	<p>Fortalecimiento del Consejo de Ministros por la Igualdad. Modificación Ley SERNAM para que cumpla su función de coordinar política género.</p> <p>Incorporar enfoque de género en planificación pública.</p> <p>Desarrollo de capital humano con formación en género y políticas. Incorporación de género en sistemas de inversión pública nacional y regional.</p> <p>Diseño etapa avanzada del Sistema de Género del PMG.</p> <p>Políticas sectoriales hacia las mujeres que consideren especificidades.</p> <p>Análisis comparado por sexo en políticas públicas y reforma legislativa.</p> <p>Incorporación mujeres altamente calificadas en directorios y sistema de empresas públicas.</p>
<b>Transparencia y probidad</b>	<b>2</b>	<p>Ejercicio del derecho de acceso a la información de las mujeres en todos los organismos del Estado.</p> <p>Apoyar democracia interna y medidas afirmativas en partidos políticos.</p>
<b>Justicia para todos</b>	<b>7</b>	<p>Recursos físicos y humanos a la justicia de familia para ofrecer a las mujeres mayor acceso y protección de sus derechos.</p> <p>Velar por aplicación de instrumentos internacionales.</p> <p>Evaluación y monitoreo de la Reforma Procesal Penal y Tribunales de Familia.</p> <p>Evaluación de efectividad de normas de protección de víctimas de VIF y delitos sexuales.</p> <p>Aumentar cobertura de atención en VIF en organismos de asistencia jurídica.</p>

		<p>Sanciones y medidas para aumentar eficacia de juicios por pensiones de alimentos.</p> <p>Inclusión de criterios de género en Defensor Ciudadano.</p>
<b>Descentralización</b>	<b>9</b>	<p>Prácticas de nombramiento paritario autoridades.</p> <p>Impulso de planes anuales en gobierno regional y políticas de equidad de género.</p> <p>Velar por funcionamiento de Mesas Regionales de Mujer Rural. Incorporar igualdad en políticas y quehacer de los gobiernos regionales.</p> <p>Incorporar género en planificación y gestión municipal.</p> <p>Modificación de la Ley Orgánica de Municipalidades.</p> <p>Fortalecer asociatividad y participación de mujeres en nivel local. Paridad-cuota en la elección de Consejeros.</p> <p>Articulación PMG de "gestión territorial integrada" con el sistema de género.</p>
<b>Relaciones Internacionales</b>	<b>9</b>	<p>Incorporación de la equidad de género en la política exterior. Incremento de mujeres en el servicio exterior.</p> <p>Rol activo en conferencias y reuniones internacionales para incorporar derechos humanos de las mujeres.</p> <p>Liderazgo de Chile en género a nivel internacional.</p> <p>Participación de Chile en las instancias internacionales de derechos humanos de las mujeres.</p> <p>Aplicación del principio de igualdad y no discriminación en acuerdos comerciales.</p> <p>"Marco para la Integración de las Mujeres" en acuerdos y tratados comerciales.</p> <p>Participación de organizaciones de mujeres y especialistas en género en procesos de discusión de acuerdos comerciales.</p> <p>Distribución equitativa de aporte de la cooperación internacional.</p>
<b>Defensa para una sociedad democrática</b>	<b>3</b>	<p>Integración de las mujeres a las Fuerzas Armadas.</p> <p>Acceso equitativo a los institutos educacionales de las Fuerzas Armadas.</p> <p>Participación equitativa de mujeres en misiones militares.</p>
<b>Sub-total</b>	<b>84</b>	
<b>Total</b>	<b>187</b>	

**Anexo 4: Agenda de Género 2006 – 2010 de Chile, lineamientos y número de lineamientos por ministerio de la “Agenda de Ministerios Transversales y Ministerios Sectoriales”.**

<b>Agenda de Ministerios Transversales</b>		
<b>Ministerio</b>	<b>Número</b>	<b>Lineamientos</b>
Ministerio del Interior	19	<p>Generar ley de extranjería, que contenga trata.</p> <p>Vinculación de política nacional de seguridad ciudadana y violencia intrafamiliar.</p> <p><b>Subsecretaría de Desarrollo Regional</b></p> <p>Criterios de equidad de género en Fondo Nacional de Desarrollo Regional.</p> <p>Género en proceso de inversión regional.</p> <p>Género en la reforma de la ley orgánica constitucional de municipalidades.</p> <p>Provisión de recursos para política de género en regiones. Género en el sistema de gestión territorial integrado.</p> <p>Políticas equidad de género en municipios.</p> <p>Fortalecer asociatividad y participación de mujeres en el nivel local.</p> <p>Incorporar igualdad en políticas y quehacer de los gobiernos regionales.</p> <p><b>Seguridad Ciudadana</b></p> <p>Teléfono 149 gratuito.</p> <p>Violencia de género (intrafamiliar y sexual) en políticas de seguridad ciudadana.</p> <p>Protocolos de registro para policías, tribunales y ministerio público.</p> <p>Incorporar indicadores de alto riesgo de muerte de mujeres en ficha-parte de denuncias carabineros.</p> <p>Instrumento de medición de la violencia sexual.</p> <p>Fortalecer violencia intrafamiliar en Programa Comuna Segura.</p> <p>Prevención de violencia intrafamiliar en nivel local.</p> <p>Orientación socio-jurídica a mujeres víctimas de violencia incorporar violencia intrafamiliar en planes cuadrante de carabineros.</p>
Ministerio de Relaciones Exteriores	8	<p>Rol activo en conferencias, asambleas y reuniones internacionales.</p> <p>Principio de igualdad y no discriminación en acuerdos comerciales.</p> <p>Incorporar en acuerdos y tratados un "Marco para la integración de las mujeres".</p> <p>Participación activa en instancias internacionales de derechos humanos de las mujeres.</p>

		<p>Aumentar mujeres en servicio exterior.</p> <p>Candidaturas de mujeres para cargos de comisiones internacionales.</p> <p>Participación de personas expertas en reuniones internacionales.</p> <p>Género en acuerdos marcos de cooperación.</p>
Ministerio de Defensa	3	<p>Fortalecer el Comité de Integración de las Mujeres a las Fuerzas Armadas.</p> <p>Acceso equitativo a los Institutos Educativos de las Fuerzas Armadas y Carabineros.</p> <p>Aumento cupos para acceso de mujeres al servicio militar y al programa de soldados profesionales.</p>
Ministerio de Hacienda	5	<p>Género en la ley de presupuestos y en los instrumentos de formulación presupuestaria.</p> <p>Sistema de Enfoque de Género Avanzado del PMG.</p> <p>Buenas prácticas laborales en el Estado y políticas de recursos humanos con enfoque de género.</p> <p>Análisis técnico - jurídico de propuestas legales en materia económica.</p> <p>Estadísticas o sistemas de información desagregados por sexo y análisis de género en ámbitos económicos.</p>
Ministerio Secretaría General de la Presidencia	3	<p>Prioridad a la agenda legislativa de SERNAM.</p> <p>Seguimiento a los compromisos ministeriales y metas sectoriales.</p> <p>Género en el diseño y puesta en marcha del sistema de compromisos ministeriales y metas sectoriales.</p>
Ministerio Secretaría General de Gobierno	6	<p>Mejorar proyecto de ley sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública.</p> <p>Visibilización de líderes y dirigentes femeninas en ámbito local y comunitario.</p> <p>Marco legal que regule y favorezca financiamiento de organizaciones sin fines de lucro.</p> <p>Criterios de género en la selección de proyectos del Fondo para el Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público. Ampliar red de puntos de información y orientación sobre derechos de las mujeres.</p> <p>Promover liderazgo y participación de mujeres en nivel local. Espacios de reflexión, deportivos y culturales adaptados a las mujeres.</p> <p>Autorregulación de medios de comunicación en la emisión de contenidos sexistas y discriminatorios.</p>

Ministerio de Planificación y Cooperación	15	<p>Incorporar género en el Sistema Nacional de Inversiones. Capacitación de sectorialistas de las SERPLAC en habilidades técnicas e información para incorporar género.</p> <p>Políticas empleo mujeres pobres.</p> <p>Apoyo emprendimientos de mujeres pobres.</p> <p>Apoyo emprendimientos de mujeres rurales.</p> <p>Incorporación de más mujeres pobres en Sistema Chile Solidario y Programa Puente.</p> <p>Perfeccionar ficha de protección social.</p> <p>Acceso equitativo de las mujeres de pueblos originarios a recursos del Estado.</p> <p>Coordinar Sistema de Protección a la Infancia.</p> <p>Incorporar en CAsEN información sobre políticas de equidad de género.</p> <p>Incorporar enfoque de género en programa del Instituto Nacional de la Juventud.</p> <p>Mayor cantidad mujeres en actividades el Instituto Nacional de la Juventud.</p> <p>Difusión de derechos de las mujeres en población joven. Incorporar género en programa de participación social y política.</p> <p>Reducir brecha digital.</p> <p>Programas preventivos: embarazo adolescente, VIH-SIDA, ITS y violencia de género.</p> <p>Programas de habilitación laboral y empleo juvenil.</p>
---	----	--

#### Agenda de Ministerios Sectoriales

Ministerio	Número	Lineamiento
Ministerio de Economía	11	<p>Más empleo de calidad y más emprendimientos para mujeres.</p> <p>Acceso de empresarias a servicios y programas. Propuestas intersectoriales para uso eficiente de TICS de mujeres.</p> <p>Aumentar cantidad y competitividad de empresas de mujeres.</p> <p>Responsabilidad social de empresas en materia de género.</p> <p>Participación de mujeres en instancias de desarrollo económico.</p> <p>Plan de fomento empresarial de mujeres.</p> <p>Estudio de casos para deducción de impuestos de mujeres empresarias.</p> <p>Incorporación de género en políticas económicas y de fomento del Ministerio.</p>

		Red de organizaciones de mujeres empresarias.
Ministerio Educación	31	<p><b>Educación parvularia</b></p> <p>Ampliar cobertura salas cunas y educación parvularia.</p> <p>Normativas de licitación con criterios de género para materiales educativos.</p> <p>Capacitar en género a los agentes educativos.</p> <p><b>Educación básica</b></p> <p>Mejorar calidad educación y desempeño de niñas en pruebas.</p> <p>Actualizar marco curricular.</p> <p>Mejorar calidad de educación de niñas sectores rurales, indígenas y pobreza urbana.</p> <p>Evaluar persistencia del sexismo en textos y programas.</p> <p>Acceso a la computación y a Internet. Promover ingreso de mujeres a la educación técnica. Protección de niñas y niños víctimas de violencia sexual.</p> <p><b>Educación media</b></p> <p>Red de protección social para promover permanencia y retención.</p> <p>Actualizar marco curricular.</p> <p>Promover carreras científicas e innovadoras para las mujeres.</p> <p>Orientación vocacional y laboral que rompa segmentación laboral.</p> <p>Promoción de ingreso de niñas a las áreas no tradicionales de educación técnico profesional. Educación sexual y atención adolescentes madres. Prevención violencia de género.</p> <p>Disminuir consumo cigarrillos, alcohol y otras drogas. Promover liderazgo las mujeres en consejos escolares. Asignatura obligatoria en derechos humanos de las mujeres y género.</p> <p><b>Educación de personas adultas</b></p> <p>Género en educación de adultos y actualización curricular.</p> <p>Regularización de estudios de mujeres adultas mayores y otras.</p> <p><b>Educación superior</b></p> <p>Incorporar género en normativa, instancias y programas.</p> <p>Género en currículo de pregrado universitario y técnico.</p> <p>Acciones afirmativas para acceso y retención de mujeres en carreras científicas. Género en centros de formación técnica y en los institutos profesionales.</p> <p>Estrategias de articulación con universidades</p>



		<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Educación intercultural (identidades niñas de pueblos indígenas; programas de becas y retención; género en educación intercultural bilingüe; imágenes y lenguaje identidad mujeres de pueblos originarios).</li> <li>b. Condiciones para lograr la equidad en el sistema educativo: servicios asistenciales y formación de profesores y capacitación docente</li> </ul>
Ministerio de Trabajo	11	<p>Aumentar mujeres mercado laboral.</p> <p>Cumplimiento derechos laborales de mujeres /empleo decente.</p> <p>Iniciativas legales y políticas públicas para protección de derechos laborales.</p> <p>Reformas Sistema Previsional DL 3500 con equidad de género.</p> <p>Fiscalización de cumplimiento de normativa laboral. Acceso de mujeres a Tribunales del Trabajo.</p> <p>Programa de dialogo social.</p> <p>Modelos de buenas prácticas laborales de género. Responsabilidad social empresarial con criterios de equidad de género.</p> <p>Capacitación SENCE de mujeres en sectores dinámicos de la economía.</p> <p>Mejorar normativa y condiciones laborales de trabajadoras de casa .</p>
Ministerio de Salud	7	<p>Enfoque de género en objetivos sanitarios.</p> <p>Optimizar acceso de mujeres a la salud.</p> <p>Calidad de la atención de salud a las mujeres.</p> <p>Salud laboral: trabajadoras agrícolas y plaguicidas, patologías de nuevas formas de trabajo.</p> <p>Salud sexual y reproductiva: atención adolescentes, prevención VIH-sida - ITS, normas de regulación de fecundidad, responsabilidad masculina en su fecundidad y paternidad, aprobación de ley marco sobre derechos sexuales y reproductivos.</p> <p>Violencia de género: atención integral en salud, capacitación personal de salud, sistema de registro, espacios para atención de víctimas en servicios.</p> <p>Participación mujeres y organizaciones en consejos ciudadanos de salud</p>
Ministerio de Agricultura	6	<p>Acceso igualitario instrumentos y programas del Ministerio.</p> <p>Código buenas prácticas laborales con equidad de género en servicios del Ministerio.</p> <p>Fomento de buenas prácticas agrícolas.</p> <p>Fomento actividades sector silboagropecuario en igualdad condiciones.</p> <p>Participación mujeres productoras en redes.</p> <p>Sistema único de indicadores.</p>

Ministerio de Justicia	5	<p>Ámbito Tribunales de Familia: justicia más expedita, oportuna, recursos físicos y humanos, calificación en género y derechos humanos de las mujeres de los operadores de justicia.</p> <p>Ámbito reforma legales: modificación regulación sobre pensiones de alimentos, revisión del régimen económico del matrimonio, normativa legal que regule unión de hecho.</p> <p>Ámbito de la violencia intrafamiliar y sexual: registro de maltrato habitual, evaluar efectividad de normativa, reformas legales y administrativas para asegurar medidas de protección, acceso oportuno a la justicia, plena aplicación de normas, atención en VIF en organismos de asistencia jurídica.</p> <p>Ámbito de la reforma procesal penal: evaluar reforma, aplicar normas internacionales, ampliar capacidad de Unidad de Atención a Víctimas y Testigos y mujeres.</p>
Ministerio de Obras Públicas	4	<p>Mejorar interconexiones viales para favorecer calidad de vida.</p> <p>Criterios de género en estudios impacto ambiental.</p> <p>Acceso de mujeres propiedad de derechos de agua y agua potable rural.</p> <p>Obras del riego que potencien empleo femenino.</p>
Ministerio de Vivienda	4	<p>Adecuar diseño y financiamiento de vivienda social. Equipamiento comunitario que responda necesidades de mujeres.</p> <p>Participación de mujeres programa "200 Barrios". Acceso vivienda a las segundas familias y familias reconstituidas.</p>
Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones	2	<p>Proyectos digitales para mujeres.</p> <p>Acceso a Internet para mundo urbano y rural.</p>
Ministerio de Bienes Nacionales	2	<p>Regularización de títulos de dominio y propiedad de la tierra de las mujeres.</p> <p>Acceso de mujeres y Sus organizaciones a los inmuebles.</p>
Consejo Nacional de la Cultura y las Artes.	4	<p>Acceso mujeres programas de fomento de la producción cultural.</p> <p>Mecanismos afirmativos para la producción artística cultural de las mujeres.</p> <p>Postulación de mujeres Premios Nacionales.</p> <p>Difundir aportes de mujeres en quehacer social y cultural.</p>
Consejo Nacional del Medio Ambiente.	2	<p>Estudios de impacto con efectos diferenciados. Participación de mujeres en toma de decisiones sobre medio ambiente.</p>

**Anexo 5: Política de Igualdad y Equidad de Género PIEG 2007 – 2017 de Costa Rica, objetivos y lineamientos.**

Objetivos	Lineamientos
<p>Objetivo 1: Cuido como responsabilidad social. Que en el 2017 toda mujer que requiera de servicios de cuidado de niñas y niños para desempeñarse en un trabajo remunerado, cuente con al menos una alternativa de cuidado pública, privada o mixta, de calidad, dando así pasos concretos hacia la responsabilidad social en el cuidado y la valoración del trabajo doméstico.</p>	<p><b>Crear infraestructura social de cuidado</b></p> <p>Expansión de la cobertura y mejoramiento de la calidad de la oferta actual de servicios públicos de cuidado.</p> <p>Diseño alternativas de subvención (instituciones, familias y madres adolescentes).</p> <p>Ampliación de la participación de empresas e instituciones en la creación de alternativas de cuidado.</p> <p>Mejoramiento de la regulación, supervisión y certificación de centros de cuidado.</p> <p>Creación de centros de cuidado como requisito de los nuevos proyectos de vivienda.</p> <p><b>Promover cambios culturales para la corresponsabilidad</b></p> <p>Desarrollo contenidos y metodologías en programas de centros de cuidado.</p> <p>Promoción de masculinidades que asuman las tareas de los cuidados.</p> <p>Impulso visión de valoración social y económica del trabajo doméstico.</p> <p>Promover distribución equitativa del trabajo doméstico.</p> <p>Incorporación criterios de corresponsabilidad en programas de transferencias.</p>
<p>Objetivo 2: Trabajo remunerado de calidad y generación de ingresos. Que en el 2017 el país haya removido los principales factores que provocan brechas de ingreso entre mujeres y hombres; desempleo y subempleo femenino, en un marco de mejoramiento general del empleo en el país.</p>	<p><b>Promover la calidad del empleo femenino</b></p> <p>Eliminación costo de maternidad como factor que favorece brechas.</p> <p>Fortalecimiento estrategias de cobertura contributiva directa de la seguridad social de amas de casa, empleadas domésticas y trabajadoras por cuenta propia.</p> <p>Reconocimiento de jornada parcial en la seguridad social.</p> <p>Creación y mejoramiento de la empleabilidad de las mujeres. Revisión, aprobación y aplicación de legislación laboral (despido por embarazo o lactancia, hostigamiento sexual y acoso laboral).</p> <p>Ampliación de protección laboral: servidoras domésticas, mujeres con discapacidad y trabajadoras independientes.</p> <p>Capacitación mujeres en áreas académicas altamente segregadas.</p>

**Crear nuevas fuentes de empleo femenino, especialmente en zonas con mayores desventajas**

Definición de apoyos estatales, tales como exenciones fiscales y compras del Estado.

Creación de ventanilla única, con sedes regionales, de servicios de apoyo de proyectos productivos y microempresas de mujeres.

Promoción acciones afirmativas para contratación de mujeres en puestos directivos. .

Generación de estímulos para empresas e instituciones, que promuevan eliminación de prácticas discriminatorias.

Desarrollo de programas de nivelación educativa y capacitación.

Creación y fortalecimiento de iniciativas de intermediación.

Objetivo 3: Educación y salud de calidad en favor de la igualdad. Que en el 2017 la totalidad de niños, niñas y adolescentes desde edades tempranas, haya sido cubierta por acciones formativas deliberadas, dirigidas a remover estereotipos de género en los patrones de crianza, en la sexualidad y la salud sexual y reproductiva, que obstaculizan la igualdad entre mujeres y hombres.

**Influir en formación de niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo a favor de la igualdad y la no violencia.**

Programa específico de acciones formativas deliberadas en favor de la igualdad y la no violencia (niñas y niños de 0 a 6 años).

Incorporación de enfoques igualdad y derechos en procesos de formación y actualización de recurso humano.

Inclusión cursos regulares sobre educación sexual.

Incorporación cualidades personales y profesionales para promover igualdad en socialización en perfil docente.

Reforma currículos para incorporar valores y prácticas pedagógicas que promuevan la no violencia y la igualdad. Multiplicación buenas prácticas en favor de la igualdad en el sistema educativo.

Promoción estrategia local conjunta en sexualidad y salud sexual y reproductiva de áreas de salud de la CCSS y circuitos educativos MEP.

Fortalecimiento oferta de servicios de salud sexual y reproductiva de calidad.

**Incidir en formación de niños, niñas y adolescentes en espacios no formales a favor de la igualdad y la no violencia.**

Promoción acuerdos específicos con actores claves no institucionales.

Impulso procesos de sensibilización con las familias.

Diversificación de mecanismos públicos y privados para acompañar y capacitar a personas adultas responsables de la atención de niñas, niños y adolescentes.

<p>Objetivo 4: Protección efectiva de los derechos de las mujeres y frente a todas las formas de violencia. <b>Que en el 2017 se hayan fortalecido y ampliado los servicios de información y asesoría jurídica públicos y privados, gratuitos y de calidad en todo el país, que les permitan a las mujeres ejercer y exigir el cumplimiento de sus derechos y garantizar el respeto a una vida sin violencia.</b></p>	<p><b>Mejorar condiciones para que mujeres exijan sus derechos</b></p> <p>Ampliación del conocimiento de la ciudadanía sobre los derechos de las mujeres.</p> <p>Fortalecimiento de la Defensa Pública en protección de los derechos de las mujeres en materia penal, agraria y de pensiones alimentarias.</p> <p>Diversificación de los servicios de asesoría jurídica dirigidos a las mujeres.</p> <p>Fortalecimiento de la promoción y protección de los derechos de las mujeres desde el INAMU.</p> <p>Provisión de servicios y atención especial de mujeres víctimas de violencia y en condiciones de discriminación extrema.</p> <p><b>Promover administración de justicia efectiva, de calidad e integrada.</b></p> <p>Articulación de servicios del Poder Judicial con entidades públicas y privadas receptoras y remitentes de mujeres víctimas de violencia. .</p> <p>Capacitación permanente del personal del Poder Judicial, litigantes del derecho y funcionarios de instituciones del gobierno central, descentralizado y local.</p> <p>Promoción de participación ciudadana en monitoreo del impacto de la justicia.</p> <p><b>Garantizar protección efectiva de las mujeres ante todas las formas de violencia.</b></p> <p>Consolidación de logros en violencia intrafamiliar, por medio de la aprobación la ley que crea el Sistema Nacional de Violencia Intrafamiliar y la dotación real de recursos humanos y financieros.</p> <p>Sensibilización opinión pública sobre causas de la violencia contra las mujeres.</p> <p>Establecimiento de acuerdos con medios de comunicación para tratamiento de noticias sobre violencia contra las mujeres.</p> <p>Ampliación de mecanismos de protección para las mujeres víctimas de violencia.</p> <p>Generalización del uso de protocolos de atención.</p> <p>Desarrollo de acciones de prevención dirigidas a los hombres.</p> <p>Adopción y desarrollo de estrategias locales de prevención y atención de la violencia contra las mujeres.</p>
---	--

	<p>Crear capacidades institucionales y técnicas para la atención especializada de ofensores sexuales.</p>
<p>Objetivo 5: Participación política de las mujeres y logro de una democracia paritaria. <b>Que en el 2017 el país cuente con una participación política paritaria en todos los espacios de toma de decisión en el Estado, instituciones e instancias gubernamentales y municipales.</b></p>	<p><b>Promover participación paritaria en posiciones de toma de decisión y representación política.</b></p> <p>Promoción cambios normativos y desarrollo de jurisprudencia y procedimientos que aseguren correcta aplicación de leyes sobre participación política de las mujeres.</p> <p>Promoción cambios normativos y administrativos hacia el logro de la paridad.</p> <p>Revisión y reforma del sistema electoral para eliminar prácticas discriminatorias.</p> <p>Eliminación estereotipos y prácticas que obstaculizan el acceso de las mujeres a puestos de elección popular y toma de decisiones.</p> <p>Fortalecimiento de sistemas de selección de personal no discriminatorios.</p> <p>Promover remoción obstáculos que producen discriminación en acceso de mujeres al empleo público y puestos de toma de decisión.</p> <p><b>Potenciar calidad de liderazgos políticos de las mujeres.</b></p> <p>Desarrollo de procesos formativos y de capacitación. Promoción de debate público mediante compañías y mesas de discusión.</p> <p>Creación y funcionamiento de programas educativos especializados de promoción del liderazgo.</p> <p>Promoción medidas afirmativas para mayor presencia de mujeres jóvenes, indígenas y negras en toma de decisiones.</p> <p>Desarrollo programas de promoción liderazgo de niñas y mujeres jóvenes.</p> <p>Promoción liderazgo y capacidad de incidencia de mujeres y sus organizaciones.</p>
<p>Objetivo 6: Fortalecimiento de la institucionalidad a favor de la igualdad. <b>Que en el 2017 el país cuente con un INAMU y un conjunto de mecanismos de promoción de la igualdad y equidad de género fortalecidos en sus competencias políticas, técnicas y financieras, que le permitan desarrollar una clara incidencia en la vida nacional.</b></p>	<p><b>Fortalecer institucionalidad pública que trabaja en favor de la igualdad</b></p> <p>Fortalecimiento de capacidades políticas, técnicas y financieras del INAMU.</p> <p>Promulgación de legislación y normativa apropiada para fortalecer las oficinas de género.</p>

Adecuación perfil y funciones de las oficinas de género. Desarrollo mayores competencias técnicas de las oficinas de género.

Asignación de presupuesto a las oficinas de género y mujer, para el cumplimiento de los objetivos de la PIEG.

Fortalecimiento de funciones del INAMU en materia de coordinación interinstitucional e intersectorial.

Creación de sistema de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas de la PIEG.

**Crear condiciones políticas y procesos de trabajo adecuados para conducir, dar seguimiento, evaluar y rendir cuentas de la PIEG**

Una instancia permanente de alto nivel con representación de los cuatro poderes de la República, que oriente y vele por el cumplimiento de los objetivos de la PIEG.

Un sistema de seguimiento y evaluación de los avances, que rinda informes anuales y quinquenales.

Un lineamiento claro desde la Presidencia de la República para que las instituciones desarrollen líneas de trabajo específicas en torno a los objetivos de la PIEG.

Un programa de certificación o estímulos para las instituciones públicas que muestren avances en el cumplimiento de la PIEG.

Creación grupos técnicos en CGR que desarrollen metodologías para incorporar género en análisis presupuestario.

Revisión y seguimiento de los planes anuales operativos de las instituciones, según objetivos PIEG.

Establecimiento de acuerdos entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil. .

Planes de acción que definan metas, responsables, mecanismos y recursos.

Una carta de compromiso de los gobiernos con la PIEG.